

NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI TANULMÁNYOK

# Az Európai Unió külsőkapcsolati rendszere és eszközei



MOLNÁR ANNA

Dialóg Campus

# AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLKAPCSOLATI RENDSZERE ÉS ESZKÖZEI

Vákát oldal

Molnár Anna

# AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLKAPCSOLATI RENDSZERE ÉS ESZKÖZEI

A külkapcsolatoktól a kül-, a biztonság-  
és védelempolitikáig

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektorok  
Gazdag Ferenc  
Gálik Zoltán

© Dialóg Campus Kiadó, 2018  
© Szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

Bevezetés	13
I. Elméleti háttér	17
1. Az EU meghatározása	17
2. Az EU külkapcsolati rendszerének jellemzői	22
3. Az EU külső politikáinak, megállapodásainak szerződéses jogalapja napjainkban	23
4. Az EU külügyei és a KKBP	24
5. Az EU mint civil, puha vagy normatív hatalom	27
6. Fogalmi sokszínűség	30
7. A civil hatalom	31
8. A katonai hatalom	32
9. A civil hatalom eszközei	33
10. A puha hatalom	35
11. Az EU mint normatív hatalom	36
12. Az EU mint normatív hatalom emberi jogi politikája	38
13. Összegzés	42
II. Történelmi háttér	45
1. Történeti háttér 1945–1957	45
2. Brüsszeli szerződés (1948)	47
3. Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) (1951)	49
4. Az Európai Védelmi Közösség terve	50
5. A Nyugat-európai Unió	53
6. „Gazdasági óriás” és „nemzetközi politikai törpe”	55
7. Összegzés	57
III. A közös kereskedelempolitika és a nemzetközi megállapodások	59
1. A közös kereskedelempolitika	61
2. A római szerződésektől kialakuló külkapcsolati rendszer	63
3. A lisszaboni szerződés által bevezetett változások	64
4. Nemzetközi megállapodások	64
5. Az EU kétoldalú kapcsolatai és az azokat meghatározó szerződési rendszer	67
6. Összegzés, kihívások napjainkban	67
IV. Különböző kapcsolat- és szerződéstípusok: koncentrikus körök az EU körül	69
1. Kétoldalú kereskedelmi, illetve szabadkereskedelmi megállapodások	69
2. Társulási megállapodások (association agreements) a 60-as, 70-es években	71

3.	Együttműködési megállapodások (cooperation agreements) a 70-es években	71
4.	Európai Gazdasági Térség (European Economic Area)	72
5.	Európa-megállapodások Kelet-Közép-Európa országaival a 90-es években	74
6.	Stabilizációs és társulási folyamat (Stabilisation and Accession Process – SAP) a Nyugat-Balkán országaival a 2000-es évektől	76
7.	Multilaterális, regionális együttműködés a mediterrán országokkal – barcelonai folyamat	77
8.	Európai szomszédságpolitika (European Neighbourhood Policy – ENP)	79
8.1.	Az ENI céljai és jellemzői	86
9.	Keleti partnerség	87
10.	Fejlesztéspolitika – yaoundéi, loméi és cotonoui egyezmények	87
10.1.	Az AKCS-országok	87
11.	Általános preferencia-rendszer	90
12.	Összegzés	90
V.	Fejlesztéspolitika, fejlesztési együttműködés, humanitárius segélyezés és az EU külső fellépéseit finanszírozó eszközök	93
1.	EK és EU szerződéses keretek	94
2.	A szakpolitikai keret és kötelezettségvállalások	96
3.	Az EU külső tevékenységeit támogató pénzügyi eszközök	107
4.	A Fejlesztési Együttműködési Eszköz (DCI)	111
5.	Az Európai Fejlesztési Alap (EFA/EDF)	112
6.	EFA-ciklusok	114
7.	Humanitárius segítségnyújtás	114
8.	Összegzés	117
VI.	Az EK/EU bővítési politikája és folyamata	119
1.	Bővítés és mélyítés	120
2.	Az EK/EU bővítési hullámai	121
3.	A jelenlegi bővítési folyamat	125
3.1.	Törökország	127
3.2.	Nyugat-Balkán	128
3.3.	Montenegró	129
3.4.	Szerbia	129
3.5.	Bosznia-Hercegovina	130
3.6.	Koszovó	130
3.7.	Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	131
3.8.	Albánia	131
3.9.	Izland	132
4.	A csatlakozás folyamata, tárgyalások	133
5.	Előcsatlakozási és a peremországok számára létrehozott alapok	135
6.	Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA)	137
7.	Összegzés	140

VII. Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának kialakulása	141
1. Bevezetés	141
2. Az Európai Politikai Együttműködés	142
3. Az Európai Unióról szóló tervezet	145
4. Az Egységes európai okmány	146
5. A Nyugat-európai Unió (NYEU)	149
6. Összegzés	151
VIII. A maastrichti szerződéstől a lisszaboni szerződésig terjedő folyamat	153
1. A maastrichti szerződés	153
2. Közös kül- és biztonságpolitika	153
3. Az amszterdami szerződés	155
4. Javier Solana, HR 1.0	159
5. A nizzai szerződéstől az alkotmányos szerződésig	161
6. Laekentől az alkotmányos szerződésig	162
7. Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról	163
8. Összegzés	164
IX. Az európai biztonság- és védelempolitika	165
1. Történelmi háttér	165
2. A NYEU átalakulása és a bipoláris nemzetközi rendszer összeomlását követően bevezetett változások	166
3. Az EBVP létrejötte	169
4. Az EBVP intézményi struktúrájának kiépítése	172
4.1. A Politikai és Biztonsági Bizottság	172
4.2. Az EU Katonai Bizottsága	173
4.3. Az EU Katonai Törzse	174
4.4. Politikai-Katonai Csoport	174
4.5. Polgári Válságkezelő Bizottság	174
4.6. EU Sitcen	175
5. Nizzai szerződés	175
6. A polgári válságkezelés	177
7. Európai biztonsági stratégia	177
8. A Berlin Plusz megállapodás (2003)	179
9. Harccsoport-koncepció	180
10. A KKBP-t és a KBVP-t támogató uniós ügynökségek	184
10.1. Az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency – EDA)	184
10.2. Az Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia (European Security and Defence College – ESDC)	184
10.3. Az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézete (EU Institute for Security Studies – EUISS)	185
10.4. Az Európai Unió Műholdközpontja (SATCEN)	185
11. Összegzés	186



X. Az EU diplomáciai kapcsolatai, nemzetközi elismerése	187
1. Bevezetés	187
2. Az EU jogi személyisége	188
3. A diplomáciai képviselő, küldöttségek	189
4. A képviselők történeti háttere	190
5. A lisszaboni szerződés hatálybalépése	193
6. Összegzés	199
XI. A lisszaboni szerződés által bevezetett változások a KKBP és a KBVP területén	201
1. A lisszaboni szerződés	201
2. Az Európai Tanács elnöke	203
3. Az Európai Parlament szerepe a KKBP-ben	203
4. A KKBP-döntéshozatal	204
5. A megerősített együttműködés	207
6. A közös biztonság- és védelempolitika	208
7. Kibővített petersbergi feladatok	208
8. Az állandó strukturált együttműködés	209
9. A 44. cikk	210
10. Kölcsönös segítségnyújtási klauzula (Mutual Assistance Clause)	211
11. Szolidaritási klauzula (Solidarity Clause)	213
12. Indulási alap: EUSZ 41. cikk (3) bekezdés	214
13. Átfogó megközelítés	214
14. A biztonsági ágazat reformja mint megközelítés a lisszaboni szerződést követően	215
15. Összegzés	220
XII. Az Európai Külügyi Szolgálat és az Európai Unió első külügyi és biztonságpolitikai főképviselője	223
1. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő	224
2. A Külügyek Tanácsa	225
3. Az Európai Külügyi Szolgálat	227
4. HR/VP 2.0 Catherine Ashton (Lady CFSP)	233
4.1. Megválasztás	233
4.2. Intézményépítés és a szerződéses keretek kitöltése	234
4.3. Közvetítői szerep	236
5. Federica Mogherini, HR/VP 3.0	237
5.1. Megválasztás	237
5.2. HR/VP 3.0	239
5.3. Új munkamódszerek, stratégiai gondolkodás	240
5.4. Közvetítői szerep	242
6. Összegzés	243

XIII. A közös biztonság- és védelempolitika döntéshozatali szereplői, folyamata, műveletek és missziók	245
1. A tanácsi döntéshozó és előkészítő testületek	248
1.1. Az Európai Tanács	248
1.2. A Külügyek Tanácsa (FAC, védelmi miniszterek)	249
1.3. Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC)	249
1.4. Az EU Katonai Bizottsága (EUKB vagy EU MC)	250
1.5. A Polgári Válságkezelő Bizottság (Civcom)	251
1.6. Politikai-Katonai Csoport	251
2. Külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő	252
2.1. Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság (Crisis Management and Planning Directorate – CMPD)	252
2.2. Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC)	253
2.3. Az EU Katonai Törzse (European Union Military Staff – EUMS)	253
2.4. EU Hírszerző Elemző Központ (EU Intcen)	253
3. PRISM (Prevention of Conflicts, Rule of Law/SSR, Integrated Approach, Stabilisation and Mediation)	255
4. Európai Parlament	255
5. Az Európai Bizottság	257
6. EU-műveletek és -missziók parancsnokságának kérdése	257
7. Az uniós katonai műveletek közös költségeinek finanszírozása, az Athéné-rendszer (2004. március 1.)	260
8. A válságkezelési CSDP-műveletek és -missziók létrehozásának folyamata	261
XIV. Biztonsági stratégia – globális stratégia	265
1. Előzmények	265
2. A főképviseelő stratégiaalkotó szerepe	266
3. A stratégiai gondolkodás	267
4. A stratégiaalkotás folyamata	270
5. Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája	271
6. Összegzés	274
XV. A globális stratégia végrehajtása a biztonság és védelem területén, az európai hadsereg kérdése	277
1. A globális stratégia végrehajtása	280
2. Összegzés	285
Záró gondolatok	287
Rövidítések jegyzéke	289
Irodalomjegyzék	299

*„Az EU hitelessége pedig nem máson múlik, mint az egységünkön, a számos eredményünkön, a tartós vonzerőnkön, a szakpolitikáink hatékonyságán és összhangján, valamint azon, hogy hűek maradunk-e értékeinkhez.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan (2016). Elérhető: [http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_hu\\_version.pdf](http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hu_version.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

*Andrásnak, Simonnak, Tamarának és Villőnek*

Vákát oldal

## Bevezetés

Könyvemben mindenekelőtt azt szeretném bemutatni, hogy – a szó hagyományos értelmében – létezik-e valódi európai uniós külpolitika, vagy csupán az Európai Unió körül kialakult sajátos külkapcsolati és külügyi eszközrendszerről beszélhetünk-e. Köztudott, hogy az 1957-es római szerződésben a „külpolitika” szó elő sem fordult, azonban a Nyugat-Európa hat országának közös vállalkozása – a szerződés szövegezőinek szándékától függetlenül – azonnal a nemzetközi élet új szereplőjét hívta életre. Egyrészt napjainkban láthatjuk, hogy az EU-nak nincs sem hagyományos értelemben vett, az államok szuverenitásával szorosan összefüggő külpolitikája, sem pedig olyan közös külpolitikája, amely hasonlítana az Európai Bizottsághoz rendelt kizárólagos vagy legalább megosztott hatáskörbe tartozó politikákhoz (például a közös kereskedelempolitikához). Másfelől pedig napjainkra egy ténylegesen működő mechanizmus alakult ki: jelentős méretű brüsszeli apparátus foglalkozik külpolitikai jellegű kérdésekkel, intézményes és költségvetési háttérrel. Harmadrészt az Európai Unió léte és működése olyan szakpolitikák sorát termelte ki, amelyek különböző módon és formában átfedést mutatnak a külpolitika területeivel, illetve hatásuk révén reagálásra késztetnek külső szereplőket. Az EU a nemzetközi élet új szereplőjeként kíván egyre nagyobb hatást gyakorolni közvetlen környezetére és a nemzetközi rendszerre egyaránt. Az Európai Unió egyfajta civil vagy „puha” hatalomként mind a mai napig alapvetően a gazdasági, kereskedelmi és pénzügyi eszközeit használja a kül- és biztonságpolitikai céljai elérése érdekében.

Mindezek okán komoly fogalmi, elméleti és jogi viták bontakoztak ki az EU nemzetközi jellege (milyen szereplő az EU a nemzetközi életben?), nemzetközi pozíciója (hatalom-e?) és nemzetközi politikája kapcsán. Könyvem első nyolc fejezetében az EU külkapcsolati rendszerének elméleti, történeti és nemzetközi jogi hátterét, illetve az ezzel kapcsolatos politikákat és eszközöket igyekszem tisztázni. Miután az EU-nak a tagállamok felett álló, „huszonkilencedik” külpolitikája – és így valódi külügyminisztériuma vagy külügyminisztere – a szerződések értelmében nem lehetett, azonban a szervezet hatáskörébe tartozó külgazdasági, külkereskedelmi, segélyezési és egyéb tevékenységek, illetve az Európai Külügyi Szolgálat és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője pozíció létrehozásával a nemzetközi vonatkozások tömege került uniós szintre, és a „magas külpolitikától” elkülönített külkapcsolatok egész rendszere alakult ki.

Az Európai Gazdasági Közösséggel egy olyan nemzetközi szereplő lépett a porondra, amely napjainkra zavarba ejtő módon több, mint egy tradicionális nemzetközi szervezet, de kevesebb, mint egy állam. Az európai integráció intézményesülésével s az egymást követő alapszerződés-módosításokkal a nemzetközi életben egy nehezen definiálható *sui generis* szereplő keletkezett. Az Európai Unió, amely eredetileg egy nemzetközi gazdasági szervezetként jött létre, fokozatosan nemzetközi biztonsági szervezetté is vált, és olyan hatáskörök birtokosa lett, amelyek működtetésével növekvő számú kérdésben napjainkra egyre inkább

államszerű (*state-like*) magatartást is tanúsít. Sőt külső partnerei, a kívülálló országok is mind gyakrabban kezelik az EU-t egyenrangú félként elsősorban a nemzetközi szerződések kötése és a diplomáciai kapcsolatok létesítése területén. Elég egy pillantást vetni az EU-hoz akkreditált képviselvek számára, illetve az EU által működtetett képviselvekre, amelyek méreteikben egy nemzetközi nagyhatalom jellemző képét mutatják. Mindez annak ellenére is igaz, hogy napjainkban egyértelműen látszik a hatalmi politikai törekvések megerősödése a nemzetközi rendszerben.

Könyvemben a második világháborútól kialakuló európai integráció kül- és biztonságpolitikai fejlődését, intézményesülését és eszközrendszerét vizsgálom. Az elméleti és történeti háttér bemutatását követően az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió külkapcsolati rendszere „gazdaságiasodásának” hátterét adó közös kereskedelempolitika ismertetése következik. A kötet negyedik fejezete a mindebből kialakuló koncentrikus kapcsolatrendszert írja le. Idetartoznak a kétoldalú és többoldalú kereskedelmi megállapodások, a társulási és együttműködési megállapodások, az Európai Gazdasági Térség egyezményei, a 90-es években kötött Európa-megállapodások, a stabilizációs és társulási folyamatok, a multilaterális együttműködési szerződések (barcelonai folyamat), a keleti és a déli szomszédságpolitika. Másfelől pedig ugyanitt láthatjuk a gyarmati múlt továbbéléséből keletkezett kapcsolatokat is (AKCS-országokkal). A fejlesztés- és segélyezési politikák bemutatását követően a hatodik fejezet az EU talán legfontosabb „külpolitikai eszközével”, a bővítéspolitikával foglalkozik, amely egyértelműen kézzelfogható hatást gyakorolt a csatlakozni vágyó országok politikai és gazdasági rendszereire.

A könyv következő hét fejezete az EU jelenlegi közös kül- és biztonságpolitikáját, illetve az annak szerves részét képező közös biztonság- és védelempolitikáját elemzi és ismerteti a kialakulás történelmi lépéseitől napjainkig. A föderatív tervek bukását követően az integráció történetében a 70-es években az Európai Politikai Együttműködés (EPE, European Political Cooperation – EPC) létrejöttével jelent meg a külpolitikai kérdések egyeztetésének igénye, ettől kezdve beszélhetünk a külpolitikai együttműködés alapjainak kialakulásáról. Az alapító szerződések módosításával lépésről lépésre intézményesült az EU közös kül- és biztonságpolitikája,<sup>2</sup> illetve a közös biztonság- és védelempolitikája.<sup>3</sup>

1992-től a maastrichti szerződéssel létrejövő pilléres struktúrában azonban a „közös” jelző ellenére e területen továbbra is a kormányközi megközelítés maradt a meghatározó, nem jött létre például a közös kereskedelempolitikához vagy a közös agrárpolitikához hasonló, valódi közösségi (kizárólagos vagy megosztott) hatáskörbe tartozó politika. Ezen a struktúrán később, a pilléres szerkezet megszüntetése ellenére a lisszaboni szerződés sem változtatott, az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 24. cikk (1) bekezdés értelmében a „közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik. Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, a közös kül- és biztonságpolitikát az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag határozza meg és hajtja végre. Jogalkotási aktusok elfogadása kizárt. A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a tagállamok hajtják végre a Szerződésekkel összhangban.” Mindebből következően a föderalista szemlélettel szemben továbbra is elsősorban a kormányköziség jellemzi a közös kül- és biztonságpolitikára, illetve ennek szerves részeként a Nyugat-eu-

<sup>2</sup> KKBP, Common Foreign and Security Policy – CFSP.

<sup>3</sup> KBVP, Common Security and Defence Policy – CSDP.

rópai Unió EU-ba történő integrációjával kialakuló közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó döntéshozatali folyamatokat.

Ezúton is szeretnék köszönetet mondani professor Gazdag Ferencnek, az NKE professor emeritusának, Gálik Zoltánnak, a Corvinus Egyetem docensének, Szenes Zoltánnak, az NKE egyetemi tanárának, Nagy Zsoltnak, az Európai Védelmi Ügynökség munkatársának, Szent-Iványi Balázsnak, a Corvinus Egyetem adjunktusának és Remek Évának, az NKE docensének segítőkész tanácsaikért és rendkívül építő jellegű kritikáikért. Köszönet illeti Vecsey Mariann és Etl Alex PhD-hallgatókat, hogy e könyv megvalósulását segítették. Végül, de nem utolsósorban, köszönetet mondok családomnak munkám során nyújtott szerető támogatásukért.

A kézirat elkészítése 2017 decemberében zárult le.



Vákát oldal

# I. Elméleti háttér

## 1. Az EU meghatározása

Mielőtt az Európai Unió (a továbbiakban: EU) külkapcsolati rendszerének, azaz sajátos külpolitikai eszköztárának részletes bemutatását és vizsgálatát megkezdjük, rendkívül fontos az EU mint nemzetközi szereplő politikai jellegének meghatározása. Nem csoda, hogy mindennek megítélése az elemzők és szakértők körében kezdetektől vitákat váltott ki. A mind a mai napig tartó szakmai és elméleti vita két végső pontját a hagyományos, kormányközi alapon létrehozott, nemzetközi szervezetre épülő „európai államok szövetsége” (konföderáció) és a föderalista megközelítésű „európai szövetségi állam” (föderáció, azaz „Európai Egyesült Államok”) távlati elképzelése határozza meg.<sup>1</sup>

E két kategória vonatkozásában az EU politikai rendszerének besorolása folyamatos vitákra adott okot. A föderáció valódi, alulról építkező alkotmányozási folyamatot igényelne, a csupán államok által létrehozott kormányközi alapon működő konföderációban pedig a szuverenitás egyértelműen tagállami szinten maradna. Az Európai Unió sem föderációnak, sem konföderációnak, sem pedig csupán kormányközi intézménynek, nemzetközi szervezetnek nem tekinthető, hanem azoktól eltérő, önálló, *sui generis* intézményforma.<sup>2</sup> Az EU tehát már nem egyszerűen nemzetközi szervezet, de még egyáltalán nem tekinthető államnak sem, bizonyos mértékig mindkettő jellegzetességeit magán viselő, hibrid, „state-like” nemzetközi szereplő.

A tagállamok – az Európai Közösségeket, majd az Európai Uniót létrehozó nemzetközi szerződéseknek tekinthető alapító és módosító szerződésekén keresztül – a közösségek létrehozásával önmaguk korlátozták ugyan saját szuverenitásukat, de egy új, föderatív alkotmányra épülő állami struktúra létrehozására mindeddig nem szánták rá magukat. Noha az európai integráció neoföderális modellje szerint az Unió minden egyes lépéssel közelebb került a föderációhoz, de amíg egy föderális alkotmány kidolgozására és életbe léptetésére nem kerül sor, addig egy új, föderatív állam megszületéséről sem beszélhetünk. Altiero Spinelli, 20. századi euroföderalista politikus és gondolkodó álláspontja szerint csakis egy valódi alkotmányozási folyamaton keresztül valósulhatna meg az „Európai Egyesült Államok”.

<sup>1</sup> GAZDAG Ferenc (2011): Teóriák az európai integráció külpolitikájáról. In TÜRKE András szerk.: *Az Európai Unió a XXI. század küszöbén. Tanulmányok az európai integráció különféle aspektusaiból*. Budapest, Európa Varietas Intézet. 98.

<sup>2</sup> NAVRACSICS Tibor (1998): *Európai belpolitika. Az Európai Unió politikatudományi elemzése*. Budapest, Korona Kiadó.

Az EU meghatározásával kapcsolatos definíciós nehézségre utalt Jacques Delors is, aki 1985-ben a luxemburgi kormányközi konferencián elmondott beszédében 30-40 év elteltével az Európai Közösségeket (European Communities – EK) egyfajta *azonosítatlan politikai tárgynak* (*unidentified political object – UPO*), azaz egy politikai ufónak nevezte a szervezetet.<sup>3</sup> Persze tovább is sorolhatjuk a különböző meghatározásokat: Wallace szerint „kevesebb, mint egy föderáció, de több, mint egy rezsim” (*less than a federation, more than a regime*),<sup>4</sup> és ahogy W. A. Schmidt 2004-es tanulmányában idézi, Ruggie már *az első igazán posztmodern politikai formaként* (*the first truly postmodern political form*) határozza meg.<sup>5</sup>

A korábbi meghatározásokból is egyértelműen látszik, hogy az Európai Közösségek-ből létrejövő Európai Unió folyamatosan fejlődő politikai rendszerének meghatározása mind a mai napig vitákat váltott ki. W. A. Schmidt 2016-os definíciójában már regionális államként (*region-state*), vagyis a nemzetállamok regionális uniójaként (*regional union of nation-states*), egyfajta szupranacionális államszerű (*supranational state-like entity*) formaként határozta meg. Ez utóbbi meghatározás alapján – ami szerint az EU nem tekinthető szupranacionális államnak, vagyis valódi Európai Egyesült Államoknak – az uniós szinten jelentkező demokratikus deficit csökkentése megosztott szuverenitást, változó határokat, vegyes identitást, összetett kormányzást és fragmentált demokráciát feltételez.<sup>6</sup> Az EU sajátos jellegét jól mutatja Anthony Giddens – brit szociológus, politológus és a volt brit miniszterelnök, Tony Blair tanácsadója – számos esetben idézett meghatározása, amely szerint az Unió „olyan kormányzási formák megvalósításában jár élen, amelyek egyetlen hagyományos értelmezési sémába sem illenek bele.”<sup>7</sup>

Robert Cooper, brit diplomata, Javier Solana, az EU közös kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének (1999–2009) stratégiai tanácsadója, majd Catherine Ashton, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő különleges tanácsadója a bipoláris nemzetközi rendszer szétesését követő időszak nemzetközi rendszerét és a szeptember 11-ei terrortámadásokat

<sup>3</sup> DELORS, Jacques (1985): Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 9 September 1985). *Bulletin of the European Communities*, 1985/9. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.).

<sup>4</sup> WALLACE, William (1983): Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System. In WALLACE, Helen et al. eds.: *Policy-Making in the European Community*. Oxford, Oxford University Press. 403–436.; SCHMIDT, Vivien A. (2004): The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State? *JCMS*, Vol. 42. No. 5. 975–997. Elérhető: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.0021-9886.2004.00537.x> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>5</sup> RUGGIE, John Gerard (1993): Territoriality and Beyond: Problematising Modernity in International Relations. *International Organization*, Vol. 47. No. 1. 140. Elérhető: [www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Ruggie%201993.pdf](http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Ruggie%201993.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); SCHMIDT (2004): *i. m.*

<sup>6</sup> SCHMIDT, Vivien A. (2016): Conceptualising Europe as a Region-State. In SPANACOS, Anthony Petros – PANIZZA, Francisco eds. (2016): *Conceptualising Comparative Politics*. New York, Routledge. 17.; SCHMIDT (2004): *i. m.* 975–997.

<sup>7</sup> GIDDENS, Anthony (1998): *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Polity. 142. Idézi: VARGA Miklós (2012): Egy közös uniós stratégiai kultúra kilátásai – elméleti megfontolások és gyakorlati akadályok. *Külügyi Szemle*, 11. évf. 3. sz. 97–117.

követő globális fenyegetéseket elemezve az Európai Uniót egyfajta posztmodern rendszerként határozta meg.<sup>8</sup>

### Cooper: az EU mint posztmodern struktúra

Cooper a nemzetközi rendszert alkotó államokat három kategóriába sorolta: premodern, modern és posztmodern. Véleménye szerint a 20. század második felében a korábbi birodalmak felbomlásával két új típusú állam jött létre: a premodern, azaz elsősorban a volt gyarmati, sokszor anarchiába süllyedő gyenge vagy bukott államok és a nyugati típusú posztmodern állam. A 20. század elején az Osztrák–Magyar Monarchia és az Oszmán Birodalom felbomlásával kezdődő folyamat Cooper véleménye szerint a Szovjetunió szétesésével zárult. A két típus mellett azonban tovább él az államérdeket és machiavellista elveket valló modern állam (például Kína, India).<sup>9</sup>

Cooper – a 2000-es évek elején, a szeptember 11-e után kidolgozott – tipológiájában a posztmodern rendszer már nem az egyensúlypolitikára épül, és nem a szuverenitást vagy a kül- és belpolitika szétválasztását hangsúlyozza. Ebben a posztmodern rendszerben a résztvevők elutasítják a viták erővel történő megoldását, a határok fontossága csökken, és a biztonság az átláthatóságra, a kölcsönös nyitottságra, az egymástól való függésre és a kölcsönös sebezhetőségre alapozódik. Az államok és intézmények között az Európai Unió testesíti meg leginkább a posztmodern rendszer jellegzetességeit, amelyben a hagyományos belpolitikai területeken egyre magasabb szinten valósul meg a kölcsönös függés és egymásra hatás (*mutual interference*). Véleménye szerint az Európai Unió, ami inkább az államok önkéntes társulása, mint egy központi hatalomnak való alárendelődés, inkább transznacionális, mint szupranacionális jellegzetességeket mutat. Cooper hangsúlyozza, hogy az „európai állam” létrehozásának álma egy korábbi korszakból maradt ránk, és azon a feltételezésen alapul, miszerint a nemzetállamok alapvetően veszélyesek, és a rájuk erőltetett hegemonia az egyetlen módja, hogy megszelídítsük a nemzetek közötti anarchiát. Véleménye szerint, „ha a nemzetállam egy probléma, akkor a szuper-állam természetesen nem lehet megoldás”. A posztmodern világban tradicionális értelemben nincsenek biztonsági fenyegetések, tagjai nem akarják meghódítani egymást. Mivel a modern világban Clausewitz szerint a háború a politika eszköze, a posztmodern világban a háború a politika bukásának jele. Míg a posztmodern világ tagjai egymásra nem jelentenek veszélyt, addig mind a premodern, mind a modern világ fenyegetést jelent számára. Az első inkább a bukott államiság, a szervezett bűnözés és a terrorizmus összekapcsolása miatt, a második a nukleáris fegyverek lehetséges továbbterjedése miatt jelenthet veszélyt. Cooper a premodern világgal való

<sup>8</sup> COOPER, Robert (2002): The New Liberal Imperialism. *The Guardian*, 2002. 04. 07. Elérhető: [www.theguardian.com/world/2002/apr/07/1](http://www.theguardian.com/world/2002/apr/07/1) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); COOPER, Robert (2003): *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London, Atlantic Press.

<sup>9</sup> Uo.

kapcsolatok terén a kettős mérce és a posztmodern imperializmus alkalmazását hangsúlyozza, azaz „a dzsungelben a dzsungel törvényeinek” alkalmazása nem elítélhető.<sup>10</sup>

Cooper véleménye szerint a posztmodern világ számára a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a külvilággal szemben kettős mércét kell alkalmaznia. Az egymás közötti kapcsolatok a törvényen és a nyitott kooperatív biztonságon alapulnak. Kifelé, elsősorban a premodern világgal szemben azonban a hagyományos, hatalmi eszközök tárházára szorul. Legnagyobb veszélyt a bukott államiség jellemzőit viselő premodern világ (például Afganisztán) jelenti, ahol a szervezett bűnözés és a terrorizmus az állam belső szuverenitását is kétségbe vonja. A premodern világ által jelentett káoszra adható válasz lehet az emberi jogokon és a kozmopolita elveken alapuló világ számára elfogadható „defenzív imperializmus”. Cooper szerint a posztmodern imperializmusnak két formája lehetséges: az egyik az önkéntes imperializmus (*voluntary imperialism*), amelyben a globális pénzügyi intézmények (például a Nemzetközi Valutaalap, angolul International Monetary Fund – IMF) segítenek, hogy ezek az országok visszatáljanak a globális gazdaságba (beruházás és jólét). A másik a szomszédok imperializmusa (*imperialism of neighbours*), amelyen keresztül a posztmodern szereplő a szomszédságban kialakult instabilitást igyekszik ellenőrizni és felszámolni. Cooper példaként az Európai Unió nyugat-balkáni szerepvállalását említi, amely a délszláv válságot követően Bosznia-Hercegovinában vagy Koszovóban más nemzetközi szereplők mellett az egyik legfontosabb stabilizációs tényezővé vált.

Az EU keleti bővítési folyamatát is egyfajta önkéntes imperializmusnak tekinti, amely végül a közös biztonság, szabadság és demokrácia kiterjesztésére épülő kooperatív birodalom (*cooperative empire*) létrehozásával zárul, amely nélkülözi az etnikai dominanciát és a központosított abszolutizmust. Ebben a folyamatban a csatlakozni vágyó országok önként vették át az EU által képviselt normákat, a jogállamiság elemeit.<sup>11</sup>

Cooper 2005-ben az EU komparatív előnyét a körülötte lévő egyre kaotikusabb világhoz képest a béke állapotával írta le, ami lehetővé tette a joguralom megvalósítását nem csupán állami szinten, hanem az államok között is.<sup>12</sup>

Az integrációs folyamat dinamikáját a kormányköziség és nemzetekfelettség kettőssége mindvégig meghatározta. Az EU számos területen (például az euróövezetben a monetáris politika vagy a közös kereskedelempolitika területén) közösségi, azaz nemzetek feletti döntéshozattal rendelkezik, de a kül- és biztonságpolitika területén továbbra is a kormányközi együttműködési forma a meghatározó. Az e kettősségben rejlő ellentmondás ösztönözte az Európai Unió mint egy hibrid – a föderális és kormányközi jellemzőket egyaránt magán viselő – új politikai intézményforma létrejöttét. A maastrichti szerződéssel létrejövő pilléres szerkezetben – tagállami szempontból – a közös kül- és biztonságpolitika különösen érzékeny terület, nem véletlen tehát, hogy ezt a kettősséget áthidalva, elsősorban a kormányközi megközelítésre helyezve a hangsúlyt, különösen bonyolult, esetenként nehezen átlátható intézményi vagy döntéshozatali folyamatok alakultak ki.

<sup>10</sup> COOPER, Robert (2005): Working Hard for the EU. *CaféBabel.co.uk*, 2005. 11. 12. Elérhető: [www.cafebabel.co.uk/article/robert-cooper-working-hard-for-the-eu.html](http://www.cafebabel.co.uk/article/robert-cooper-working-hard-for-the-eu.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); COOPER (2003): *i. m.*

<sup>11</sup> Uo.

<sup>12</sup> Uo.

Éppen ebből a kettősségből adódóan alakultak ki olyan intézményi formák, amelyeket szinte csak a magyar népmesei fordulattal lehet leírni, azaz az EU-nak például van is saját „külgügyminisztériuma”, és nincs is (az Európai Külgügyi Szolgálat), van is saját „titkosszolgálat”, és nincs is (Intcen). A lisszaboni szerződéssel létrehozott keretek közötti döntéshozatali folyamatokban már sokszor egymásba fonódik a kormányközi és közösségi módszer. Az ebből fakadó feszültségek váltak világossá például a migrációs válság kezelésével kapcsolatos politikai vitákban, ahol a tagállamok és az uniós intézmények közötti kompetenciaütközés és a külső és belső biztonság közötti kapcsolat egyértelműen megmutatkozott.

Az európai integráció fejlődését tehát a nemzetek feletti és a kormányközi megközelítés egyszerre, egymást folytonosan kiegészítve és felülírva határozta meg. A politikai és gondolkodói szinten egyaránt megnyilvánuló „küzdelmet” kezdetben a politikai szempontokat, azaz az európai alkotmányos és parlamentáris föderációt, illetve szupranacionális elveket valló föderalisták és neoföderalisták (Spinelli, Pinder), a gazdasági szempontokat előtérbe helyező funkionalisták (Mitrany), a kormányközi megközelítést valló konföderalisták (de Gaulle) vagy az ugyancsak kormányközi megközelítést valló unionisták (Moravcsik) folytatták.

Fontos megjegyezni, hogy Andrew Moravcsik alapvetően az integráció gazdasági dimenziójában végzett kutatásokat, és liberális kormányköziség elmélete nem terjedt ki a közös külpolitikára. Eredetileg az Egységes európai okmány létrehozását megelőző időszakban a kulcsfontosságú államok alkupozíciójának alakulását elemezte, de a 90-es években általános európai integrációelmélet vált belőle. Ezzel szemben a neoföderalizmus neves kutatója, John Pinder a 80-as évek végén dolgozta ki a „kis lépések tana” (*petits pas*) elméletet, amely hűen modellezte a közös kül- és biztonságpolitika fejlődését a hidegháború lezárását követő évtizedekben. A föderalisták megközelítéséhez visszatérő neoföderalista elmélet ugyan kritizálta a föderalisták idealista megközelítését, de kísérletet tett arra, hogy a föderalista elmélet is alkalmas legyen az integráció fejlődésének elemzésére. A mindent felborító változások helyett a fokozatosságra helyezte a hangsúlyt. Pinder véleménye szerint a föderalizmus nagy szerződése helyett a kis lépéseket érdemes vizsgálni, hiszen ezek a későbbiekben beépülnek a nagy szerződésmódosításokba. Valójában a 90-es és 2000-es évek történései ezt a folyamatot modellezik le, megelőlegezik a lisszaboni szerződéssel bevezetett változásokat.<sup>13</sup>

A korábbi összehasonlító elemzések mutattak rá, hogy az EU nem a nemzetállamokon belüli politikai folyamatok egyszerű leképeződése, hanem inkább egy köztes állapotú,<sup>14</sup> folyamatosan változó entitás: nem állam, nem is egyszerűen egy nemzetközi szervezet, hanem – mivel az EU-jog egyértelműen a nemzeti jog felett áll, azaz szupremáciát élvez – valami egyedi (*sui generis*) képződmény, a kettő között értelmezhető. A hagyományos nemzetközi szervezeteknek ugyanis nincs közvetlen joghatósága a tagállamai fölött.

Annak ellenére, hogy bizonyos, de eléggé korlátozott értelemben az EU is rendelkezik az államiségra jellemző attribútumokkal, még mindig nem tekinthető valódi államnak, nincs valódi alkotmánya, és az uniós intézmények sem feleltethetők meg nemzetállami értelemben végrehajtói vagy jogalkotó intézményeknek. A terület és a lakosság felett álló valódi főhatalom hiányzik.

<sup>13</sup> GÁLIK Zoltán (2005): A közös európai külpolitika kutatásának elméleti keretei. *Külgügyi Szemle*, 4. évf. 1–2. sz. 107–108.

<sup>14</sup> GAZDAG Ferenc (2005a): *Európai integráció és külpolitika*. Budapest, Osiris. 99.

**Az EU kvázi „államiság” jellemzőit az alábbiak alkotják:**

- a lakosság: EU állampolgárság (20–25. cikk EUMSZ – az Európai Unió működéséről szóló szerződés – Treaty on the Functioning of the European Union);
- a terület (52. cikk EUSZ és a 355. EUMSZ – az Európai Unióról szóló szerződés – Treaty on the European Union);
- a kormány (a leginkább kormányokhoz hasonló portfólióval és funkciókkal rendelkező intézmény az Európai Bizottság, de valójában nem valódi főhatalom a lakosság és a terület felett);
- a más államokkal való kapcsolatteremtés képessége.

**2. Az EU külkapcsolati rendszerének jellemzői**

Az EU külkapcsolati rendszerét, majd a KKBP kialakulását és fejlődését mindvégig az egyes kormányzási szintek kompetenciáért való harca határozta meg. A második világháború utáni sikertelen föderatív kezdeményezéseket (Európai Védelmi Közösség, Európai Politikai Közösség) követően egyértelműen eldőlt, hogy a hagyományos diplomácia és külpolitika tagállami hatáskörben maradt, az integráció a gazdasági szempontokat előtérbe helyező funkcionalista iskolát követve kezdett kiépülni, és ezzel összefüggésben az első integrációs szervezetek (ESZAK,<sup>15</sup> EGK,<sup>16</sup> majd EK) még nem kaptak hagyományos külpolitikai kompetenciákat.<sup>17</sup>

Az EGK létrejöttével azonban megkezdődött az a folyamat, amikor a külkapcsolatok gazdaságosodása révén a világgazdasági rendszerben meghatározó szerepet játszó EK egyfajta civil vagy „puha” hatalomként (*soft power*) egyre jelentősebb befolyást kezdett gyakorolni külső környezetére. Az Európai Közösségek, majd az Európai Unió külkapcsolatainak alakításakor az általa kötött szerződésekben és megállapodásokban rögzítve az Unión kívül is nagy hangsúlyt fektet (valójában azonban több-kevesebb sikerrel) a demokratikus intézményrendszer, jogállamiság kiépítésének támogatására és az egyetemes emberi jogok védelmére (normatív hatalom). A közös kül- és biztonságpolitika célja napjainkban, hogy az EU lehetőleg egyetlen hangon megszólaló egységes politikai szereplővé alakuljon, és ezáltal politikailag is nagyobb befolyással bírjon, és a nemzetközi kapcsolatokban aktív szerepet játsszon.

Napjainkra a közpolitikák szinte minden területére kiterjedő uniós hatásköröknek köszönhetően az EU külkapcsolati rendszere, külső politikái (*de facto* külpolitikája) legalább nyolc terület (a kereskedelempolitika, a fejlesztési együttműködés, a humanitárius segítségnyújtás, a gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés, a bővítési folyamat, a társulási szerződések (például az EGT vagy az európai szomszédságpolitika), a diplomáciai kapcsolatok és a közös kül- és biztonságpolitika (benne a legfiatalabb „közös” politika, a közös biztonság- és védelempolitika) fejlődésként és folyamatos egymásra hatásaként írható le. Mindez alapvetően az uniós intézményeken és a különböző nemzetközi szervezetekhez,

<sup>15</sup> Európai Szén- és Acélközösség – European Coal and Steel Community.

<sup>16</sup> Európai Gazdasági Közösség – European Economic Community.

<sup>17</sup> Lásd részletesebben: GAZDAG (2005a): *i. m.*

illetve az Unión kívüli országokhoz fűződő diplomáciai, gazdasági és kereskedelmi kapcsolatainak, megállapodásain keresztül intézményesült.

### **3. Az EU külső politikáinak, megállapodásainak szerződéses jogalapja napjainkban**

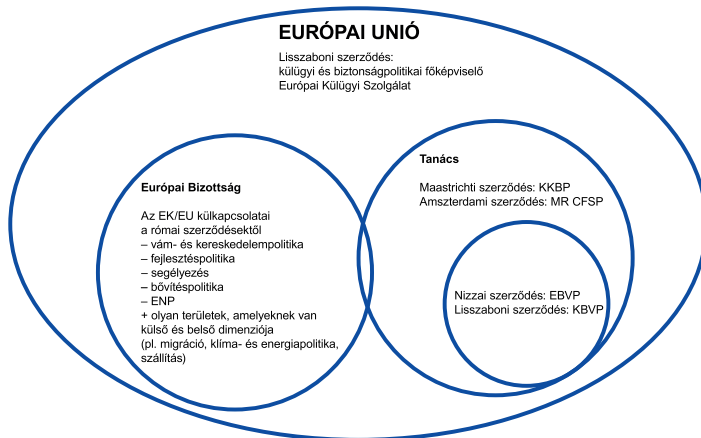
- Közös kereskedelempolitika (EUMSZ 207. cikk, kizárólagos uniós hatáskör)
- Társulási megállapodások (EUMSZ 217. cikk)
- Fejlesztési együttműködés (EUMSZ 208. cikk)
- Gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés (EUMSZ 212. cikk) (például IPA)
- Humanitárius segítségnyújtás (EUMSZ 214. cikk)
- Bővítéspolitika (EUSZ 49. cikk)
- Diplomáciai kapcsolatok: az Unió kapcsolatai nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal, valamint az Unió küldöttségei (EUMSZ VI. cím)
- Közös kül- és biztonságpolitika (EUSZ 37. cikk)

Az EU kereskedelempolitikája, külgazdasági kapcsolatai szoros kapcsolatban állnak az EU fejlesztéspolitikájával, a bővítésfolyamattal és a közös kül- és biztonságpolitikával. Ezen külső politikák döntéshozatali folyamatai, intézményrendszere jelentős mértékben különböznek egymástól. A közös kereskedelempolitika közösségi hatáskörbe tartozik, ezzel szemben a KKBP továbbra is kormányközi alapon működik. Az EU által a fejlődő országok számára biztosított fejlesztési támogatások és segélyezés elválaszthatatlanok az egyes tagállamok által megvalósított fejlesztési gyakorlattól, illetve az EU stratégiai céljaitól.

A lisszaboni szerződés egyik jelentősége, hogy elősegítette a különböző kormányzati szintek közötti hatáskörök átláthatóbb szétválasztását, és így az új szerződéses keret a külső politikák hatásköreinek lehatárolásában is eredményeket ért el. A maastrichti szerződés által életre hívott pilléres rendszer felszámolásával a kül- és biztonságpolitika már nem válik el olyan egyértelműen a kereskedelmi kapcsolatokról. A két terület közötti kapcsolatot az Európai Tanács, a Külügyek Tanácsa, az Európai Bizottság, az Európai Külügyi Szolgálat és egyetlen személyben az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője (aki egyben az Európai Bizottság alelnöke is) biztosítják.



## 4. Az EU külügyi és a KKBP



1. ábra

*Az Európai Unió külpolitikai rendszerének fejlődése*

*Forrás: saját szerkesztés*

A 2010-es évek elejétől sűrűsödő kihívások, fenyegetések (arab tavasz, ukrajnai és szíriai válság, gyenge államiség, menekült- és migrációs hullám stb.) és az erre adott uniós válaszok gyengesége, valamint a széthúzó tagállami érdekek ellenére a lisszaboni szerződés hatálybalépésével megerősödő EU (nemzetközi jogalanyiség, az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője,<sup>18</sup> az Európai Külügyi Szolgálat<sup>19</sup>) a nemzetközi rendszer egyfajta egyedi, posztmodern, *sui generis* külpolitikai szereplőjévé vált. Ahhoz, hogy jobban megértsük az EU és külkapcsolati rendszerének különleges jellegét, legalább négy folyamatot kell röviden áttekintenünk. Az első a határok jellegének változásairól és a transznacionalizmus erősödéséről folyó vita, a második a többszintű kormányzás elméletével foglalkozik,<sup>20</sup> a harmadik az európaizáció folyamatával, a negyedik pedig a többsebességes integrációval írható le.

1. A bipoláris nemzetközi rendszer szétesésével párhuzamosan a modern nemzetállamokat kezdetektől meghatározó territorialitás elve, illetve az európai integráció mélyülésével párhuzamosan megvalósuló schengeni rendszer létrejöttével a territorialitáshoz köthető merev határok rendszere fellazult. Mindennek okai természetesen szerteágazóak, és a folyamat felgyorsulásához a globalizáció, a nemzetközi rendszer fejlődése, illetve a nemzeti és a nemzetközi fogalmak közötti éles határvonalak elmosódása áll. Az EU-val foglalkozó politológusok számára szinte közhely a nemzetek alatti, nemzeti és uniós döntéshozatali folyamatok összekapcsolódása, összemosódása. Mindennek ellenére nem kell tartanunk at-

<sup>18</sup> Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője/az Európai Bizottság alelnöke: High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission (a továbbiakban: főképviseelő vagy HR/VP).

<sup>19</sup> European External Action Service – EEAS (a továbbiakban: EKSZ).

<sup>20</sup> GAZDAG (2005a): i. m. 98.

tól, hogy az európai integráció fejlődése a nemzetállamok eltűnéséhez vezet, hiszen ehelyett a szuverenitás többszintű megosztását vagy újraelosztását figyelhetjük meg. A tagállamok és az uniós intézmények között a „megosztott szuverenitások sajátos szimbiózisa” alakul ki, így az egyes tagállamok nem lemondanak szuverenitásukról, hanem együttesen, közösen gyakorolják azt.<sup>21</sup>

2. Az EU-n belüli többszintű kormányzást (*Multilevel Governance – MLG*) övező elméleti vita – a 90-es években, az integrációs folyamat mélyülésével és a régiók szerepének növekedésével párhuzamosan – abból indult ki, hogy az EU még nem tekinthető egy teljesen egységes politikai térnek (*political space*), de a döntéshozatali folyamatok egyre bonyolultabb rendszerében ennek bizonyos elemei már megjelentek. Az államközpontú döntéshozatalok helyett egyre inkább a sokszintű horizontális és vertikális folyamatok hálózataról beszélhetünk. Az MLG-vel kapcsolatos elméletek hátterében az uniós döntéshozatali folyamatokkal kapcsolatos demokratikus deficit csökkentésének szükségessége is állt. Az uniós, nemzeti és nemzetek alatti kormányzás horizontális és vertikális szintjei között bonyolult kölcsönhatás, egymást esetenként átfedő kompetenciák, illetve döntéshozatali rendszerek alakultak ki.<sup>22</sup>

A 2000-es évektől, az európai biztonság és védelempolitika intézményesülésével párhuzamosan egyre több teoretikus alkalmazta a többszintű kormányzás elméletét a közös kül- és biztonságpolitika továbbra is kormányközi megközelítésen alapuló döntéshozatali folyamatainak elemzéséhez.<sup>23</sup> Az egyre nagyobb kihívást jelentő komplex/hibrid biztonsági kihívások (például az EU-ra és tagállamaira nehezedő menekült- és migrációs válság külső dimenzióinak kezelése) gyakorlatilag elengedhetetlenné teszik a különböző kormányzati szintek (uniós, nemzeti és nemzetek alatti) hatékonyabb együttműködését.

3. Az EU KKBP nem csupán a *többszintű kormányzás* fogalmával, hanem a *többszintű európaizáció* fogalmával is leírható. Az EU-tagság eredményeképpen az európaizáció többszintű folyamata játszódik le, amelynek köszönhetően az európai intézményi struktúrák, döntéshozatali folyamatok, kormányzási módok jelentős hatást gyakorolnak az egyes tagállamok politikai, kormányzati struktúráira is. Az európaizációs folyamattal egyidejűleg megfigyelhető egy európai politikai tér létrejötte, amelynek köszönhetően hazai politikai vagy szakpolitikai kérdések egyszerre tekinthetők összeurópai kérdéseknek is, egyre nehezebb a belpolitika és az európai politika között markáns határvonalat találni.

Mindezzel összefüggésben az európaizáció Radaelli (2004) definíciója szerint „a formális és informális szabályok, eljárások, politikai paradigmák, stílusok, hitek és normák konstrukciójának, a diffúziójának és intézményesítésének folyamataiból tevődik össze,

<sup>21</sup> KISS J. László (2003): A szuverenitás változó normái a nemzetközi kapcsolatokban: területiség és funkcionális, állam és nemzet. In BARABÁS Béla – SZENDRŐI Árpád szerk.: *Globalizálódás és külpolitika*. Budapest, Teleki. 225–248.; GAZDAG (2005a): i. m. 98.

<sup>22</sup> KAISER Tamás (2006): A multifunkcionális régió a többszintű kormányzás rendszerében. In ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István szerk.: *A közigazgatási reform új perspektívái*. Budapest, Új Mandátum Kiadó, 166–193.

<sup>23</sup> FILTENBORG, Sicard Mette – GÄNZLE, Stefan – JOHANSSON, Elisabeth (2002): An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy. ‘Network Governance’ and the Case of the Northern Dimension Initiative. *Cooperation and Conflict*, Vol. 37. No. 4. 387–407; SMITH, Michael (2004): Toward a Theory Of EU Foreign Policy-Making: Multi-Level Governance, Domestic Politics, And National Adaptation To Europe’s Common Foreign And Security Policy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11. No. 4. 740–758.

amelyek először EU-s szinten mennek végbe, majd integrálódnak nemzeti politikai struktúrákba és közösségi politikákba.”<sup>24</sup>

Az uniós és a tagállami szint folyamatos kölcsönhatása mellett az európaizációs folyamat külső hatására, a külkapcsolatokon keresztül az EU-ra jellemző intézményi és kormányzati formák, jogszabályi környezet, illetve a közös alapértékek exportálása is – különböző mértékben ugyan, de – jelentős hatást gyakorol a környezetre (az EU-bővítése, az EFTA,<sup>25</sup> a csatlakozás előtt álló országok, európai szomszédságpolitika, illetve a fejlesztési politikával az Európától távol fekvő volt gyarmati környezet).

Az Európai Unió leghatékonyabb normatív „külpolitikai” eszközének a bővítéspolitika tekinthető. Ezen keresztül az EU a lehető legnagyobb európaizációs hatást gyakorolja a területén kívüli országokra, azaz a csatlakozás előtt álló ország belpolitikai folyamataira. Ezt a folyamatot egyfajta pozitív kényszer váltja ki. Az egyes országok számára egyértelműen felajánlott európai perspektíva (a csatlakozás lehetősége) valós intézményi, politikai és gazdasági változásokat eredményez. Ez a folyamat azonban nem egyirányú, az egymást követő bővítések eredményeképpen az új tagok külpolitikai beágyazottsága alapján folyamatosan változik az integráció egészének külkapcsolati rendszere, prioritásai. Az egymást követő bővítések következtében az integráció intézményrendszere, céljai és politikái is folyamatosan változtak. Ezt az állítást támasztja alá az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság „külkapcsolatok” szekciójának véleménye az EU új kül- és biztonságpolitikai stratégiájáról: „Továbbra is helytálló a jelenleg érvényes stratégia megállapítása, miszerint »biztonságunk érdekében a legjobb védelmet egy felelősségteljesen kormányzott, demokratikus államokból álló világ jelenti«. Ez a stratégia azonban rávilágított néhány hiányosságra: 1) Ez a megközelítés általában véve nem hozta meg a remélt eredményeket, kivéve néhány, különösen az uniós csatlakozási folyamattal összefüggő esetet. 2) Léteznek olyan megközelítések – kezdve az egyedi vallási értelmezésektől, mint a magát Iszlám Államnak nevező szervezettől, a tekintélyelvű nacionalizmusig, mint Oroszország és Kína esetében (az Unió tágabb szomszédságát közvetlenül befolyásoló két nagyhatalom) –, amelyekben a geopolitika fogalma a befolyásolt övezetekre épül. 3) Gyakran nem vették figyelembe, hogy nagyon különbözőek azok az országok, amelyekkel az EU partnerségek kialakítására törekedett. 4) Számos alkalommal ellentmondások voltak az EU megnyilvánulásai és a megvalósított gyakorlati politikák között. 5) Nem vették kellően figyelembe, hogy a demokrácia és a jogállamiság nem valósítható meg kívülről, hanem belülről kell fakadnia.”<sup>26</sup>

Az európaizációs folyamat külső dimenziója azonban nem csupán az EU-n kívül, hanem a tagállamok külpolitikájában vagy diplomáciai intézményrendszerében is érvényesül. Ezt a folyamatot nagymértékben elősegítette a lisszaboni szerződés következtében létrejövő, az EB-képviselőket felváltó EU-s képviselők (EU delegations) létrejötte. A pénzügyi vál-

<sup>24</sup> RADAELLI, Claudio M. (2004): Europeanisation: Solution or Problem? *European Integration Online Papers*, Vol. 8. No. 16. Elérhető: [www.eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf](http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.) Idézi: SIMON Pál (2005): *Európaizáció és globalizáció az európai uniós tagállamokban*. PhD-disszertáció. Debreceni Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar Doktori Iskola, Debrecen. Elérhető: [www.doktori.econ.unideb.hu/download/pdf/kutatasiforum/2005jun/Simon\\_Pal.pdf](http://www.doktori.econ.unideb.hu/download/pdf/kutatasiforum/2005jun/Simon_Pal.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>25</sup> Európai Szabadkereskedelmi Társulás, European Free Trade Association, továbbiakban: EFTA.

<sup>26</sup> Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az EU új kül- és biztonságpolitikai stratégiája (2016). Elérhető: <http://webapi.eesc.europa.eu/documents/anonymous/eesc-2016-01061-00-03-ac-tra-hu.docx> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

ság következményeként a tagállamok számos esetben diplomáciai képviselőik számának csökkentésére és így az EU-képviselők adta lehetőségek jobb kihasználására kényszerültek. Mindez hozzájárult a tagállamok diplomáciai kapcsolatainak és külkapcsolati intézményrendszerének európaizációjához is.<sup>27</sup>

4. A „többsebességes Európa”, a szorosabb együttműködés, a változó geometriájú integráció, a koncentrikus körök Európája koncepciók a 90-es évektől kezdve, az Európai Unió keleti bővítése előtt ismét központi kérdések lettek az integráció fejlődésével foglalkozó politikusok és gondolkodók körében.<sup>28</sup> Részben ez jelent meg az amszterdami szerződés által bevezetett megerősített együttműködés lehetőségében is, amelyet mind a nizzai, mind pedig a lisszaboni szerződés kibővített és továbbfejlesztett, és így a „többsebességes Európa” koncepció megvalósulása napjaink válságokkal terhelt időszakában a közös biztonság- és védelempolitika területén is realitássá vált (például állandó strukturált együttműködés, angolul (Permanent Structured Cooperation – PESCO) (EUSZ 42.6).

## 5. Az EU mint civil, puha vagy normatív hatalom

Az EU nemzetközi szerepét mind a mai napig számos különböző, például realista vagy liberális lencsén keresztül vizsgálták. A realista megközelítésen keresztül az EU-val szemben megfogalmazott kritika egyértelműen a kemény hatalmi eszközök hiányára hívja fel a figyelmet. A liberális-normatív megközelítés azonban a civil vagy puha hatalmi eszközök használatára helyezi a hangsúlyt. A kezdetben civil (Düchene), majd puha (Hill), normatív (Manners), *smart* (Nye), esetenként hibrid hatalomként jellemzett külpolitikai szereplő meghatározása és cselekvőképességének elemzése továbbra is vitákra ad okot.<sup>29</sup> Claudio Radaelli legújabb kutatásaiban már egyfajta „erőszakmentességi” lencsén keresztül vizsgálja az Európai Unió hatalmi jellegét.<sup>30</sup>

Napjainkban az EU saját külpolitikai fellépését az Európai Parlament (EP) honlapján a következők szerint összegzi:

„Az Európai Unió nemzetközi szintű fellépését azoknak az elveknek kell vezérelniük, amelyek az Unió létrehozását, fejlesztését és bővítését ösztönözték, és amelyek az Egyesült Nemzetek Alapokmányában és a nemzetközi jogban is megjelennek. Ennek elkerülhetetlen része az emberi jogok és a demokrácia előmozdítása. E fellépések

<sup>27</sup> DIALER, Doris – AUSTERMANN, Frauke (2014): Giving the EU One Voice Abroad: The European Union Delegations. In DIALER, Doris – NEISSER, Heinrich – OPITZ, Anja eds.: *The EU's External Action Service: Potentials for a One Voice Foreign Policy*. Innsbruck, Universität Innsbruck. 107.

<sup>28</sup> KOLLER Boglárka (2011): Új perspektívák Lisszabon után. *Polgári Szemle*, 7. évf. 5–6. sz. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/00800/00890/00054/EPA00890\\_polgari\\_szemle\\_2012\\_5-6\\_473.htm](http://epa.oszk.hu/00800/00890/00054/EPA00890_polgari_szemle_2012_5-6_473.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>29</sup> TOCCI, Nathalie (2008): When and Why does the EU Act as a Normative Power in its Neighbourhood? In HEISBOURG et al. eds.: *What Prospects for Normative Foreign Policy in a Multipolar World?* ESF Working Papers, No. 29. Brussels, CEPS–IISS–DCAF–GCSP. 1–6. Elérhető: [www.files.ethz.ch/isn/88204/29\\_Full.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/88204/29_Full.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>30</sup> BALDOLI, Roberto – RADAELLI, Claudio M. (2017): What's Nonviolence to Do with the European Union? *UACES 47th Annual Conference, Krakow, Poland, 4–6 September 2017*. Elérhető: <http://hdl.handle.net/10871/30530> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

az Unió stratégiai érdekeit és céljait is szolgálják. Ezek révén az Unió tovább szélesíti és erősíti a világ többi országával és régiójával fenntartott politikai és kereskedelmi kapcsolatait, többek között a stratégiai partnereivel – például az Egyesült Államokkal, Japánnal, Kanadával, Oroszországgal, Indiával és Kínával – rendszeresen tartott csúcstalálkozók révén. Tevékenységei között a fejlesztési támogatás, valamint a földközi-tengeri térség, a Közel-Kelet, Ázsia, Latin-Amerika, Kelet-Európa, Közép-Ázsia és a Nyugat-Balkán országaival folytatott együttműködés és politikai párbeszéd is szerepel. A tagállamok diplomataiból álló, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje és egyben az Európai Bizottság alelnöke által igazgatott Európai Külügyi Szolgálat a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta új szereplőként kulcsfontosságú szerepet játszik e területeken.”<sup>31</sup>

Az EU saját szerepének meghatározásában egyértelműen megjelenik a liberális alapú normatív, a multilaterális kapcsolatokat előtérbe helyező megközelítés. Az Unió önmagát az Európai Külügyi Szolgálat honlapján a következő kifejezésekkel azonosítja: „a békéhez hozzájáruló, felelős szomszéd, fejlesztési partner, az emberi jogok védelmezője, az ENSZ (Egyesült Nemzetek Szervezete, angolul United Nations – UN) partnere, a globális biztonságot elősegítő erő, válságkezelés és humanitárius segítségnyújtó, az éghajlatváltozás elleni fellépés szószólója, egy kereskedelmi blokk, illetve egy bővülő unió.” A 2011-től működő EKSZ egyik kiemelt feladata, hogy az EU területén kívül végrehajtott különböző tevékenységeket összehangolja.<sup>32</sup>

### **Az EU önmeghatározása**<sup>33</sup>

#### **A békéhez hozzájáruló (*Contributor to peace*)**

A politikai, gyakorlati és gazdasági támogatásán keresztül az EU döntő szerepet játszott a nyugat-balkáni béketeremtésben a jugoszláv háborúkat követő időszakban. Mindennek egyik kiemelkedő példája a Szerbia és Koszovó közötti tárgyalások támogatása, közvetítőként a 2013-as meghatározó megállapodás előmozdítása.

Az arab–izraeli konfliktus megoldása az EU stratégiai érdekei közé tartozik. A közvetítő kvartett részeként az ENSZ-szel, USA-val és Oroszországgal együtt fontos szerepet játszik a tárgyalásokon. Az EU célja a két állam közötti konfliktus megoldásának támogatása, illetve egy független, demokratikus Palesztin Állam létrehozása, amely békében és biztonságban él Izrael mellett.

#### **Felelős szomszéd (*Responsible neighbour*)**

Az EU-tól keletre és délre számos országban jelentős politikai változások történnek. Az átmenet segítése érdekében az európai szomszédságpolitika célja, hogy szilárd és baráti kapcsolatokat építsen ki a határain kívül fekvő államokkal. Az ESZP céljai

<sup>31</sup> Az Unió külkapcsolatai. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=theme5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=theme5.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>32</sup> *The EU's Many International Roles* (2017). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>33</sup> Uo.

között szerepel a kereskedelmi lehetőségek nyitása és a vízumkérdésekkel kapcsolatos együttműködés, elősegítendő a demokrácia és az emberi jogok érvényesülését.

#### **Fejlesztési partner (*Development partner*)**

Az EU a világon a legnagyobb segélyezőnek minősül. 2013-ban az EU, illetve tagállamai nyújtották a világ fejlesztési segélyeinek több mint felét, 56 milliárd eurót.<sup>34</sup>

#### **Az emberi jogok védelmezője (*Human rights defender*)**

Az EU elkötelezett az emberi jogok mellett, és azon fáradozik, hogy azokat világszerte tiszteljék. Az EU külkapcsolatainak és a harmadik országokkal való politikai párbeszéd központi elemét jelentik az emberi jogok.

#### **Az ENSZ partnere (*Partner to the United Nations*)**

Az EU szorosan együttműködik az ENSZ-szel, és nemzetközi kapcsolataiban a multilateralizmus és a nemzetközi jog melletti elkötelezettség vezet. Az EU ENSZ-hez való viszonya egyértelműen megjelenik a lisszaboni szerződésben.

#### **A globális biztonságot elősegítő erő (*Force for global security*)**

A KBVP alatt az EU számos, különböző célú és eszközrendszerű civil missziót és katonai műveletet indít világszerte. Ezek közül érdemes megemlíteni a szomáliai partoknál működő Eunavfor Atalanta műveletet, amely a szomáliai partoknál elkövetett kalóztámadásokkal szemben fellépve többek között hozzájárul az Élelmezési Világprogram (WFP) hajói védelméhez.

#### **Válságkezelés és humanitárius segítségnyújtás (*Crisis Response & Humanitarian Aid*)**

Az EU és tagállamai biztosítják például a katasztrófa sújtotta területek vagy a különböző válságzónákból menekültek számára a segélyek kb. 50%-át a világon. Annak ellenére, hogy az éves uniós költségvetés 1 milliárd euró alatt marad, az EU segélyei összesen 120 millió emberen segítenek évente.

#### **Az éghajlatváltozás elleni fellépés szószólója (*Advocate of action on climate change*)**

Az EU fontos szerepet töltött be az éghajlatváltozásról szóló kiotói jegyzőkönyv tárgyalásán, és ma is az ENSZ erőfeszítéseinek egyik fő támogatója annak érdekében, hogy legyen egy új nemzetközi éghajlatváltozási megállapodás a kibocsátás csökkentése és a globális felmelegedés lassítása érdekében. Az éghajlatváltozás következményeinek csökkentése érdekében a fejlődő országokban az Európai Unió jelentős fejlesztési finanszírozást biztosított.

#### **Kereskedelmi blokk (*Trading bloc*)**

Az EU a világ legnagyobb kereskedelmi blokkjának minősül. A külkereskedelem közösségi hatáskörbe tartozik. Mindez azt jelenti, hogy a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokat és megállapodásokat az Unió tárgyalja és köti. Ezen a területen külső partnerei felé az EU valóban egyetlen hangon képes megszólalni.

#### **Bővülő unió (*An expanding union*)**

Az EU ma 28 tagú. 1957 óta, amikor a hat alapító tagállam létrehozta az első integrációs intézményeket, az EU jelentős mértékben kibővült. A legjelentősebb bővítési hullámok a kommunizmus bukása után következtek be. Számos ország számára az EU-tagsággal járó politikai és gazdasági stabilitás mind a mai napig vonzó célkitűzés. A tagság érdekében a csatlakozni vágyóknak meg kell felelniük az úgynevezett koppenhágai kritériumoknak.

<sup>34</sup> Az EU képekben. Elérhető: [europa.eu/publications/slide-presentations/index\\_hu.htm](http://europa.eu/publications/slide-presentations/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



## 6. Fogalmi sokszínűség

Az egyik alapkérdés természetesen továbbra is az, hogy a szó hagyományos értelmében hatalomnak tekinthető-e egyáltalán az EU. Ha igen, akkor már csak jellegét kell meghatározni. Saját katonai erő hiányában a 70-es évektől civil, azaz elsősorban gazdasági erejére támaszkodó hatalomként határozta meg Dûchene. Ez a később puha, azaz nem katonai erőre támaszkodó hatalomként is definiált szereplő a 90-es évektől kezdve az általa képviselt jogi normák és szabályok elterjesztésében játszott szerepe miatt egyre inkább normatív hatalomként jelenik meg, és ezt követően ez válik az EU-val kapcsolatos leginkább elterjedt fogalomká. Noha a normatív jelleg a bipoláris nemzetközi rendszer szétesését követő időszakban, a demokráciára és az uniós tagságra áhító volt szocialista országok demokratikus átmenetének támogatásában tudott leginkább érvényesülni, az EU külkapcsolataiban mind a mai napig meghatározó szerepet játszik. 2016 októberében Federica Mogherini külügyi és biztonságpolitikai főképvisező az EU saját önbizalmát is erősítendő, már szuperhatalomnak is nevezte az EU-t, amely elsősorban a gazdasági erejére támaszkodva képes egyfajta globális szereplőként is megjeleníteni.<sup>35</sup>

Az EU-val kapcsolatban használt fogalmak azonban sok esetben nem választhatók el élesen egymástól, sokszor átfedik egymást. A szakirodalomban nem ritka, hogy az egyes jelzőket (például normatív vagy civil) egymás szinonimájaként is használják. Az uniós dokumentumok napjainkban a válságkezelésben, külső fellépésben az EU mint globális szereplő és tagállamai különböző (gazdasági, politikai, diplomáciai, katonai stb.) eszközeit lehetőleg szinergiában, egymást erősítve használó „átfogó megközelítésre” (*comprehensive approach*) és az integrált megközelítésre (*integrated approach*) helyezik a hangsúlyt.

A 70-es évektől kezdve az EK dokumentumaiban és a különböző nyilatkozatokban is megjelenik a külügyekben az európai normák és értékek melletti kiállás, és ezek külkapcsolatokon keresztül történő terjesztésének szükségessége. Az Európai Politikai Együttműködés elindítását követően 1973-ban az EK állam- és kormányfőinek koppenhágai csúcstalálkozóján fogadták el *Az európai identitás* című nyilatkozatot, ami fontos lépést jelentett a közösségek nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepének és kötelezettségeinek hangsúlyozása terén. A nyilatkozat említette először, hogy az emberi jogok, demokrácia és jogállamiság támogatása az EK külkapcsolatainak fontos elemét jelenti. Az EK tagállamai hangsúlyozták, hogy az európai egység nem valakivel szemben jött létre, és nem a hatalomért való vágy ihlette. Épp ellenkezőleg a kilencek Európája a világ ügyeiben aktív szerepet vállalva hozzá kíván járulni, hogy a nemzetközi kapcsolatoknak „igazságosabb alapjai” legyenek.<sup>36</sup>

Az 1987-ben hatályba lépett Egységes európai okmány preambuluma a közös érdekek és függetlenség hangsúlyozása mellett a demokrácia, a jog és az emberi jogok tiszteletben tartását a külkapcsolatokban is egyfajta vezérlő elvként jelenítette meg. Az EEO-val (Egy-

<sup>35</sup> *Speech by Federica Mogherini at the Public Seminar “EU as a Global Actor”* (2016). Elérhető: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/11588/speech-by-federica-mogherini-at-the-public-seminar-eu-as-a-global-actor\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/11588/speech-by-federica-mogherini-at-the-public-seminar-eu-as-a-global-actor_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>36</sup> *Declaration on European Identity* (1973). *Bulletin of the European Communities*, 1973/12. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

séges európai okmány – Single European Act) gyakorlatilag közösségi jogalapot kapott az európai politikai együttműködés addig kialakult gyakorlata.<sup>37</sup>

**Az Egységes európai okmány** preambuluma kimondta:

„Tudatában az Európára háruló felelősségnek, hogy azon fáradozzon, hogy mindinkább egy hangon szóljon, és hogy egységesen és szolidárisan cselekedjen, közös érdekeinek és függetlenségének eredményes védelmezése érdekében, és így különösképpen hogy a demokrácia és a jog, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának elveit kifejezésre juttassa, amelyhez oly szorosan kapcsolódnak, annak érdekében, hogy külön is hozzájáruljanak a nemzetközi béke és biztonság megőrzéséhez, az Egyesült Nemzetek alapokmánya keretében általuk tett vállalásnak megfelelően.”<sup>38</sup>

Az 1988. decemberi rodoszi Európai Tanács állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy az EK és tagállamai elkötelezettek amellelt, hogy aktív szerepet játsszanak a nemzetközi béke és biztonság megőrzésében, és Európa nem tehet mást, mint hogy aktívan bizonyítja szolidaritását a demokráciáért küzdő mozgalmak mellett és teljes támogatásáról biztosítja *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatában* megfogalmazott elvek érvényesülését.<sup>39</sup>

A pilléres szerkezetű Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződés (J.1. cikk) a korábbi célkitűzéseken továbblépve felsorolja a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit: az Európai Unió függetlenségének, a közös értékeinek és az alapvető érdekeinek megővése; az Unió és a tagállamok biztonságának erősítése; a béke és a nemzetközi biztonság fenntartása az ENSZ Alapokmány, a helsinki záróokmány és a párizsi charta vonatkozó tételeinek megfelelően; a nemzetközi együttműködés elősegítése; a demokrácia, a jogállamiság fejlesztése, az emberi jogok, valamint az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának erősítése. Leghatározottabban azonban a lisszaboni szerződés mondja ki, hogy az EU-nak a nemzetközi kapcsolatok terén is elő kell mozdítania azokat az értékeket, amelyeken saját maga is alapul (demokrácia, emberi jogok, alapvető szabadságjogok és a jogállamiság).<sup>40</sup>

## 7. A civil hatalom

Az Európai Uniót egyfajta civil hatalomként – azaz gazdasági erejénél fogva a polgári és demokratikus standardokat a nemzetközi politikában terjesztő szereplőként – is

<sup>37</sup> TOCCI (2008): i. m.

<sup>38</sup> *Egységes európai okmány* (1986). Elérhető: <http://docplayer.hu/10978424-Egyseges-europai-okmany.html> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>39</sup> European Council: Rhodes, 2 and 3 December (1988). *Bulletin of the European Communities*, 1988/12. Elérhető: [http://aei.pitt.edu/1483/1/rhodes\\_june\\_1988.pdf](http://aei.pitt.edu/1483/1/rhodes_june_1988.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>40</sup> TOCCI (2008): i. m.



értelmezhetjük. A koncepciót 1972-ben Jean Monnet tanácsadójaként az integrációs folyamat építésében kezdetektől részt vevő François Duchêne fogalmazta meg.<sup>41</sup>

Duchêne három lehetőséget vázolt fel: egyrészt az európai superhatalom létrejöttének lehetőségét, másrészt a semleges közösség elméletét, harmadrészt pedig a civil hatalom koncepcióját. Duchêne a három lehetőség közül a harmadik mellett tette le a voksát, hiszen a superhatalom létrejötte saját európai haderőt és föderációt feltételezett volna. Ennek megvalósulására az Európai Védelmi Közösség bukását követően már kevés esély mutatkozott, az EU saját hadsereggel mind a mai napig nem rendelkezik. A semleges közösség megvalósulását – amit viszont a baloldali pártok preferáltak volna – a bipoláris nemzetközi rendszer keretei között nem tartotta megvalósíthatónak. A semleges harmadik erő koncepciója gyakorlatilag a második világháború után, a kétpólusú nemzetközi rendszer kialakulásával elbukott. Duchêne véleménye szerint az EK gazdasági hatalmára támaszkodva igyekezett „domesztikálni” a tagállamok és az EK-n kívüli államok közötti viszonyokat, terjeszteni a polgári és demokratikus alapelveket. Az EK egyfajta modellként szolgálva a külvilág számára a nemzetközi konfliktusokat a hagyományos hatalmi politikai eszközök helyett tárgyalásos úton, illetve a szerződéseken alapuló politikával igyekezett feloldani.<sup>42</sup>

Duchêne az Európai Közösségeket olyan hatalomnak tekintette, amelyik elsősorban az egyenlőség, igazságosság és tolerancia társadalmi értékeinek elterjesztésére összpontosít.<sup>43</sup>

## 8. A katonai hatalom

Az európai katonai hatalom elméletét – a civil hatalmi koncepciót kritizálva – Hedley Bull 1982-ben, a kis hidegháború idején dolgozta ki. Bull véleménye szerint Európa a nemzetközi ügyekben valójában nem számít szereplőnek, és valószínűleg nem is válik azzá.<sup>44</sup>

Véleménye szerint a katonai hatalom megvalósításához alapvetően valóban ütőképes európai katonai potenciál létrehozására és az európai védelmi együttműködés kialakítására lenne szükség. A megvalósításhoz hét pontból álló stratégiát állított fel:

1. Nyugat-Európa országainak megfelelő nukleáris elrettentő erőt kell kialakítaniuk;
2. a hagyományos fegyverek számának és minőségének növelése;

<sup>41</sup> DUCHÊNE, François (1972): Europe's Role in World Peace. In MAYNE, Richard J. ed.: *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*. London, Collins. 32–47.; DUCHÊNE, François (1973): The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In KOHNSTAMM, Max – HAGER, Wolfgang eds.: *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. London, Macmillan. 1–21.; STAVRIDIS, Stelios (2001): "Militarizing" the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited. *The International Spectator*, Vol. 4. No. 36. 43–50.

<sup>42</sup> JUHÁSZ Krisztina (2014b): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. Doktori értekezés. Szeged, SZTE. 34. Elérhető: <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/2374/1/Az%20Eur%C3%B3pai%20Uni%C3%B3%20biztons%C3%A1g-%20%C3%A9s%20v%C3%A9delempolitik%C3%A1ja%2C%20az%20EU%20v%C3%A1ls%C3%A1gkezel%C3%A9si%20te%C3%A9s%C3%A9s%C3%A9s.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>43</sup> DUCHÊNE (1973): *i. m.*

<sup>44</sup> BULL, Hedley (1982): Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21. No. 2. 151. Elérhető: [http://polsci.colorado.edu/sites/default/files/5A\\_Bull.pdf](http://polsci.colorado.edu/sites/default/files/5A_Bull.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

3. az NSZK nagyobb szerepvállalása;
4. Franciaország nagyobb mértékű lojalitása, illetve elkötelezettsége az európai ügyekben (fogadja el az európai és benne az NSZK ellenőrzését nukleáris fegyverei fölött);
5. Nagy-Britanniának felül kellene vizsgálnia eddigi transzatlanti külpolitikai és védelmi orientációját, valamint hozzá kellene járulnia a közös európai külpolitikai és védelmi identitás kialakításához;
6. kiemelt figyelmet kell fordítani Moszkvára, illetve annak befolyási övezetére (nem sodorva veszélybe az enyhülési folyamatot);
7. az USA európai jelenlétének fenntartása.

Bull a katonai hatalom kiépítése mellett három érvet sorakoztatott fel: egyrészt az USA és Nyugat-Európa között feszülő érdeellentétet, másrészt a szovjet fenyegetést, harmadrészt pedig az önálló védelmi képesség szükségességét.<sup>45</sup> Fontos megjegyezni, hogy a 90-es évektől a Nyugat-európai Unió<sup>46</sup> EU-ba történő integrációjával hiába jött létre a nizzai szerződéssel az európai biztonság- és védelempolitika, majd a lisszaboni szerződéssel a közös biztonság- és védelempolitika, valódi közös védelem csupán az integráció céljaként fogalmazódik meg.

Az EU-ról mint katonai hatalomról valós, saját közös katonai erők hiányában mind a mai napig nem beszélhetünk. 2015 tavaszán Jean-Claude Juncker hiába vetette föl ismételtelen egy európai haderő (EU Army) létrehozásának szükségességét, az eddig elért eredmények ellenére a 90-es évek végétől az európai, majd közös biztonság- és védelempolitika kialakulásával napjainkban is számos megválaszolatlan kérdés előtt állunk. Ahhoz, hogy ez megvalósuljon a biztonság- és a védelempolitika területén, a tagállami szuverenitás olyan mértékű uniós megosztására, és így az EU szövetségi állam jellege felé vezető lépésre lenne szükség, amire – a védelmi unióval kapcsolatos tervek ellenére – jelenleg sem a külső és belső válságokkal küzdő EU, sem pedig a tagállamai nincsenek felkészülve. A közös biztonság- és védelempolitika területén végbement, de sokszor kritizált változások és eredmények (például a harccsoport-koncepció) bizonyították, hogy valóban közös védelempolitika megvalósítása az Egyesült Királyság részvétele nélkül ugyan nehezen elképzelhető, de a Brexit lehetősége mégis lendületet adott e területen a reformok elindításához. Persze nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy az EU védelmi képességének fejlesztéséhez legalább ennyire Donald Trump EU-hoz fűződő politikája is hozzájárul.

## 9. A civil hatalom eszközei

Richard Whitman 1998-as könyvében azt a folyamatot elemzi, ahogy az EU civil hatalomból meghatározó nemzetközi szereplővé vált anélkül, hogy állammá alakult volna.<sup>47</sup> A civil

<sup>45</sup> JUHÁSZ (2014b): i. m. 41–42.

<sup>46</sup> Nyugat-európai Unió – Western European Union (a továbbiakban: NYEU).

<sup>47</sup> WHITMAN, Richard (1998): *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. London, Macmillan Press.

hatalom eszközeit négy csoportra bontva 2002-ben Richard Whitman foglalta össze.<sup>48</sup>

1. Az informális eszköztárba a maastrichti szerződéssel bevezetett együttes fellépés és közös álláspont, illetve az amszterdami szerződésben szereplő közös stratégia tartoztak. Whitman ide sorolta a kiadott nyilatkozatokat is. 2. Az eljárási eszközrendszer részeként az EK, majd EU a harmadik országokkal vagy országcsoportokkal bilaterális vagy multilaterális megállapodásokat kötött, amelyekben nyíltan kifejezi céljait. 3. A transzfer vagy átviteli eszközök közé az eljárási eszközrendszert kiegészítő pénzügyi, gazdasági és technikai támogatások sorolhatók. Ezzel összefüggésben negatív transzferként a különböző szankciók értelmezhetők. 4. Negyedik eszközként a fizikális jelenlétet, illetve a képviseletek létrehozását a harmadik államokban vagy nemzetközi szervezeteknél határozta meg.<sup>49</sup>

Az állandó jelenlétet az Európai Bizottság, majd 2011-től az EKSZ delegációi, képviselői jelentik. Bizonyos időszakra a jelenlét a különleges megbízottak (például a közel-keleti, a koszovói, afganisztáni különleges megbízott) kinevezésével valósul meg. Az amszterdami szerződés hatálybalépését követően az EU külső képviseletében egyre fontosabb szerepet a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő, majd a lisszaboni szerződést követően az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője töltött be.

A 70-es években kezdődő, a civil hatalom koncepciójával kapcsolatos elméleti vita a 2000-es években, az európai biztonság- és védelempolitika kialakulásának és intézményesülésének időszakában is folytatódott. A NYEU feladatainak és eszközeinek átvételével, majd az 1999-es kölni európai tanácsi döntéssel kezdődő folyamat és a harccsoport-koncepció megjelenése valójában nem járult hozzá az EU katonai hatalmi jellegének megvalósulásához és megerősödéséhez. Az EU továbbra is elsősorban civil és normatív hatalmi eszközeire támaszkodhat. 2000-ben Romano Prodi, az Európai Bizottság elnöke hangsúlyozta, hogy az EU-nak saját stratégiai biztonsága garantálása érdekében valódi globális civil hatalommá kell válnia.<sup>50</sup>

A 2003-as *Európai biztonsági stratégia* már egyfajta civil vagy normatív szereplőként mutatja be az EU-t: „Az Unió átalakította az államok közötti kapcsolatokat és a polgárok életét. Az uniós országok elkötelezettek a viták békés megoldása és a közös intézményeken keresztüli együttműködés iránt. Ezen időszak alatt a jogállamiság és a demokrácia fokozatos elterjedésével számos önkényuralmi rendszer alakult át biztonságos, stabil és dinamikus demokráciává. Az egymást követő bővítésekkel az egyesült és békés kontinens látomása valósággá válik.” Mindezt kiegészítve az EU globális szereplőként való megjelenésének ambícióját fogalmazza meg: „25 állam több mint 450 millió lakost számláló, a világ bruttó nemzeti termékének negyedét előállító, és széles körű eszköztárral rendelkező uniójaként az Európai Unió vitathatatlanul globális szereplő. A legutóbbi évtizedben olyan távoli helyekre telepítettek uniós erőket, mint Afganisztán, Kelet-Timor és a Kongói Demokratikus Köztársaság. Az európai érdekek egyre fokozódó konvergenciája és az EU egyre erősödő kölcsönös szolidaritása hitelesebb és hatékonyabb szereplővé tesz minket. Európának készen kell állnia arra, hogy részt vállaljon a globális biztonság iránti felelősségben és egy jobb

<sup>48</sup> WHITMAN, Richard (2002): The Fall, and Rise, of Civilian Power Europe? *National Europe Centre Paper*, No. 16. 19. Elérhető: <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41589/3/whitman.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>49</sup> JUHÁSZ (2014b): i. m. 35–37.

<sup>50</sup> MANNERS, Jan (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40. No 2. 235–258.

világ építésében.”<sup>51</sup> A stratégia azonban nem hatalomként írja le az EU-t, hanem az USA-val közösen fellépve a „világ javát szolgáló csodálatos erő” (*a formidable force for good in the world*) lehetőségeként.<sup>52</sup>

A 2003-as *Európai biztonsági stratégia* az új típusú kihívásokra adott válaszként többféle eszköz alkalmazását szükségessé teszi, és a civil vagy puha (*soft*) eszközök (nemzetközi egyezmények, politikai-gazdasági nyomásgyakorlás, hírszerzési-rendőri-igazságügyi eszközök és együttműködés, humanitárius fellépés, gazdasági újjáépítés és fejlesztéspolitika) mellett teljesen vagy részben katonai (*hard*) eszközöket (több válságkezelési művelet egyidejű végrehajtásának képessége; a korai, gyors, illetve határozott beavatkozás képessége; a katonai és polgári eszközök együttes használata; a védelmi kiadások emelése; valamint a petersbergi feladatok bővítése) is felsorol.<sup>53</sup>

2010-ben Moravcsik egy tanulmányában amellett érvelt, hogy a gazdasági növekedés visszaesése és a demográfiai problémák ellenére az EU továbbra is egyfajta szuperhatalomnak számít, amely a széles civil eszközökre építve nemzetközi szinten is képes a hatékony hatásgyakorlásra.<sup>54</sup> 2015-ben Federica Mogherini egy interjújában hangsúlyozta, hogy mindemellett az EU a biztonsági kihívásokat a határain kívül is kezelni képes erővé kíván válni (*security provider*).<sup>55</sup>

## 10. A puha hatalom

A puha hatalom (*soft power*) koncepcióját a civil hatalom szinonimájaként Joseph S. Nye Jr. vezette be 1990-ben a *Foreign Affairs*-ben megjelent cikkében.<sup>56</sup> Véleménye szerint a puha hatalom egy képesség mások céljainak, preferenciáinak alakítására nem katonai, hanem gazdasági, politikai és társadalmi eszközökkel. Az okos hatalom (*smart power*) a kemény, illetve a puha hatalmi eszközök kombinációját jelenti.<sup>57</sup>

Az EU külpolitikai szerepével összefüggésben a puha hatalom fogalmát, a katonai erőt is alkalmazó kemény hatalom ellentétéként elsősorban a 2000-es években, az európai biztonság- és védelempolitika intézményrendszerének kialakulása idején kezdték használni. 2005-ben a keleti bővítést és az alkotmányos szerződés elutasításával végződő holland, illetve francia népszavazásokat követően Carl Bildt svéd külügyminiszter hangsúlyozta, hogy az EU bővítéspolitikája puha hatalmi eszközként fontos szerepet játszik a Balkán és Török-

<sup>51</sup> *Biztonságosabb Európa egy jobb világban. Európai biztonsági stratégia* (2003). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>52</sup> Uo. 13.

<sup>53</sup> Uo. 13.

<sup>54</sup> MORAVCSIK, Andrew (2010): Europe, the Second Superpower. *Current History*, 2010/March. 91–98. Elérhető: [www.princeton.edu/~amoravcs/library/current\\_history.pdf](http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/current_history.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>55</sup> “Increasing demand for EU as Security Provider” – *EU Military Staff interview Federica Mogherini* (2015). Elérhető: [https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404\\_en/2585/%20%22Increasing%20demand%20for%20EU%20as%20Security%20Provider%22%20-%20EU%20Military%20Staff%20interview%20Federica%20Mogherini](https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404_en/2585/%20%22Increasing%20demand%20for%20EU%20as%20Security%20Provider%22%20-%20EU%20Military%20Staff%20interview%20Federica%20Mogherini) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>56</sup> NYE, Joseph S. (1990): Soft Power. *Foreign Policy*, No. 80. 153–171. Elérhető: [www.wilsoncenter.org/sites/default/files/joseph\\_nye\\_soft\\_power\\_journal.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/joseph_nye_soft_power_journal.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>57</sup> JUHÁSZ (2014b): i. m. 49–50.; NYE, Joseph S. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, Public Affairs.

ország stabilizációjában.<sup>58</sup> Benita Ferrero-Waldner, az Európai Bizottság külkapcsolatokért és a szomszédságpolitikáért felelős korábbi biztosa is előszeretettel használta a „puha hatalom” kifejezést, de felhívta a figyelmet arra is, hogy a kihívásokkal szembeni hatékony fellépés érdekében a puha és kemény eszközök kombinációjára lenne szükség.<sup>59</sup> 2011-ben Catherine Ashton, az EU külügyi és biztonságpolitikai korábbi főképviselője a Budapesti Corvinus Egyetemen tartott előadásában is az EU puha hatalmi szerepét emelte ki.<sup>60</sup>

A 2016-os globális uniós kül- és biztonságpolitikai stratégia is utal az EU civil vagy puha hatalmi jellegére. A globális stratégia előszavában Mogherini, az EU jelenlegi főképviselője felhívja a figyelmet arra, hogy „az EU mindig is büszke volt arra, hogy egy puha hatalom, és továbbra is az lesz, mert mi vagyunk a legjobbak ezen a téren. Az a gondolat, hogy az EU kizárólag egy civil hatalom, ma már nem állja meg a helyét, jelenleg 17 civil és katonai művelet fut, több ezer férfi és nő szolgál az európai zászló alatt a békéért és a biztonságért – a saját biztonságunkért és a partnereinkért. Európa esetében a puha és kemény hatalom kéz a kézben jár.” A stratégiában azt is kifejti: ahhoz, hogy felelősséget vállaljunk a világban, a hitelesség elengedhetetlen. Ebben a törekény világban a puha hatalom már nem elegendő, meg kell erősíteni a hitelességünket a biztonság és a védelem terén. Ezzel kapcsolatban megjegyzi például, hogy a NATO-elvárásokhoz hasonlóan a védelmi költségvetés 20%-át a felszerelés beszerzésére, a kutatásra és technológiára szükséges fordítani.<sup>61</sup>

## 11. Az EU mint normatív hatalom

Az EU mint normatív hatalom elmélete Jan Manners 2002-es tanulmányában jelent meg. Az EU alapvetően öt alapelvet (a béke, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása) igyekszik területén kívül is képviselni, illetve terjeszteni. Ezek az alapelvek az integrációs folyamat kezdete óta az alapító szerződések részei, hiszen a második világháború után a vesztes és győztes hatalmakat egyaránt integráló szervezetek alapelveire (béke, demokrácia) épültek.

1993 óta ezek az alapelvek jelennek meg a csatlakozni vágyó országok követelményeiként (koppenhági kritériumok). Ezek az elvek később négy kisebb vagy másodlagos fontosságú alapelvvel is (a szociális szolidaritás, a diszkrimináció tilalma, a fenntartható fejlődés és a jó kormányzás) kiegészültek.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> BILD, Carl (2005): Europe Must Keep its ‘Soft Power’. *Financial Times*, 2005. 06. 01. Elérhető: [www.cer.org.uk/in-the-press/europe-must-keep-its-soft-power](http://www.cer.org.uk/in-the-press/europe-must-keep-its-soft-power) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>59</sup> FERRERO-WALDNER, Benita (2007): *The European Union and the World: a Hard Look at Soft Power*. Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-07-576\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-576_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>60</sup> ASHTON, Catherine (2011): *EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission: A World Built on Co-operation, Sovereignty, Democracy and Stability*. Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-126\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-126_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>61</sup> *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016). 4., 44. Elérhető: [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>62</sup> MANNERS, Jan (2002): *i. m.*; WHITMAN, Richard (2011): *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*. New York, Palgrave Macmillan.

**Lisszaboni szerződés, EUSZ 2. cikk**

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”<sup>63</sup>

Az utóbbi évtizedben az EU önmagát is egyre inkább egyfajta jóra törekvő erőként (*force for good*) vagy normatív hatalomként határozza meg, amire jó példa egy 2007-ben Barrosoval, az EB korábbi elnökével készített riport, amelyben elsősorban az EU bővítéspolitikájával játszott szerepre hívja fel a figyelmet.<sup>64</sup>

**Riport J. M. Barrosoval: az EU mint globális szereplő, normatív hatalom (2007)<sup>65</sup>**

John Peterson:

„Kérdezhetem az EU-ról mint globális szereplőről? 1982-ben Hedley Bull arra a következtetésre jutott cikkében (idézte Ian Manners), hogy »Európa a nemzetközi ügyekben nem egy szereplő, és valószínűleg nem úgy tűnik, hogy azzá válik.« Napjainkban olvasom Zbigniew Brzezinski új könyvében, hogy ő a következőket állítja: »A mai Európa sokkal szélesebb hatáskörökkel bír, és mégis távolabb van Amerikától, míg globálisan impotens.« 25 év különbséggel mindkettőjük téved?”

J. M. Barroso:

„Nézze, őszinte választ szeretnék adni. Európa befolyásosabb ma, mint 20 évvel ezelőtt, amikor Bull kifejtette állítását. Először is világos, hogy az a mód, ahogyan ma az amerikaiak, illetve mások ránk tekintenek, az sokkal több tiszteletet és figyelmet takar, mert nagyobbak vagyunk. Nincs kétségem ezzel kapcsolatban, mert 20 évvel ezelőtt is nagyon sok ilyen találkozón részt vettem.

Bush elnök mint az USA elnöke eljött ide a Bizottsághoz. Nem csupán a tagállamokhoz, hanem a Bizottsághoz, mint egy szupranacionális intézményhez. Éppen ott ült, ahol most Ön. Jelenlegi pozíciómban többször meghívtak a Fehér Házba – a történelemben ez csupán egyszer fordult elő, Jacques Delors-ral. Miért is, csak azért, mert szeretnek minket? Nem, hanem azért, mert az európai intézmények jobban számítanak most, mert sokkal nagyobb szereplők vagyunk – 27 tagállam, legalább 500 millió ember, a legnagyobb kereskedelmi blokk a világon, a legnagyobb segélyező –, mindezek számítanak.

<sup>63</sup> A lisszaboni szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Elérhető: [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_hu.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>64</sup> MANNERS, Jan (2015): Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Action. *Journal of European Integration*, Vol. 37. No. 2. 299–318.

<sup>65</sup> John Peterson Interviews the European Commission President (2007). Elérhető: [www.eu-consent.net/library/BARROSO-transcript.pdf](http://www.eu-consent.net/library/BARROSO-transcript.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



Most, természetesen, őszintén szólva nem mondhatjuk, hogy mi olyan politikai vagy védelmi szereplőnek minősülünk, mint az amerikaiak vagy mások, mert mások vagyunk. De nézzük meg azt a szakirodalmat, amit átküldött nekem: a normatív hatalom szempontjából, teljesen egyetértek: mi vagyunk az egyik legfontosabb, ha nem a legfontosabb normatív hatalom a világon. Nézze, például, még ezen az eseten is túl, amiről ő beszél: a halálbüntetés. A tagjelölt országok alkalmazták a szabályainkat. Nincs még egy eset, bocsánat, ahol az USA, Kína vagy Oroszország képes volt olyan sok, a mintáit követő országot találni. Eredetileg hat ország voltunk, és most 27-en vagyunk. Ez azt jelenti, hogy mindezek az országok teljes mértékig betartották szabályainkat és normáinkat. Először is, tud nekem egy olyan másik entitást mutatni, amelyik ezt elérte? Egyáltalán nem. A közös piacra, versenyjogra és környezetre vonatkozó közös szabályaink vannak. Még a külpolitika is. Igen, a média figyelmét magára vonja, amikor megosztottak vagyunk. De az EU legtöbb tagállama egyformán szavaz az ENSZ-ben. A minta lenyűgöző. Nincs több olyan országcsoport a világon, amelyik ilyen fokú egységességet ért volna el. Nem csupán a tagállamok, hanem a tagjelöltek is – ez a befolyás kivetítése a »közel külföldre« [...] Ahol valóban kevés hatásunk van, és ez az, amiről Brzezinski beszél, az azzal függ össze, hogy *nincs integrált védelmi politikánk vagy külpolitikánk*. Előrehaladás történt a védelmi együttműködés területén, és van KKBP-nk, de ez nem jelenti azt, hogy létezik egy diplomáciánk, ami felváltaná a tagállamokét. [...] Annak ellenére, hogy a külpolitika és biztonság szempontjából is az erős Európa elkötelezettje vagyok, én személyesen nem aggódom annyira, mint néhány európai barátom az integrált külpolitika hiánya miatt. A világnak változatosságra is szüksége van, és néha ez jó, mert időt ad és rugalmasan alkalmazkodhatunk a különböző valóságokhoz. Együtt kell élnünk ezzel. Ha összehasonlítjuk az európai koherencia mértékét az USA-éval, Kínáéval vagy Oroszországéval, akkor mindig elégedetlenek vagyunk. Természetesen, de ha összehasonlítjuk az Európán belüli integráció szintjét bármelyik másik országcsoportéval, akkor azt mondaná, hogy micsoda eredmény. Így nézőponttól függ. [...] Természetesen mi nem vagyunk az USA, és bizonyára nem is leszünk az előrelátható jövőben. [...] A válaszem: Európa ma jobban számít. De az is igaz, hogy nem vagyunk integrált politikai közösség, és ez azt jelenti, hogy néhány kül- és biztonságpolitikai kérdésben nem annyira számítunk, mint azt a demográfiai vagy gazdasági hatalmunkat látva elvárná.”

## 12. Az EU mint normatív hatalom emberi jogi politikája

Az Európai Unió nemzetközi szintű tevékenységei elsősorban azokon az elveken alapulnak, amelyek az Egyesült Nemzetek Alapokmányában, illetve a nemzetközi jogban is megjelennek, valamint kezdetektől az integrációs folyamat mélyítésének és bővítésének is alapjait képezték. Ezen elvek közül kiemelendő az emberi jogok és a demokrácia előmozdítása.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Az Unió külkapcsolatai.

Először az 1973-as koppenhágai *Az európai identitás* című nyilatkozat említette, hogy az emberi jogok, demokrácia és jogállamiság támogatása az európai identitásnak és így az EK külkapcsolatainak is fontos elemét képezi.<sup>67</sup>

A hetvenes évektől megfogalmazott hangzatos célok ellenére egészen a 90-es évekig az EU-nak nem volt valódi, kézzelfogható emberi jogi politikája. Az Európai Parlament 1983 óta számos határozatot és éves jelentéseket adott ki az emberi jogok helyzetével kapcsolatban. 1986-ban az EPE kiadta az emberi jogokról szóló nyilatkozatot (*Declaration on Human Rights*), majd 1987-ben az EPE keretein belül egy emberi jogi munkacsoport alakult (COHOM), amely mind a mai napig emberi jogi területen nyújt segítséget a Tanács döntéshozatali eljárásához az Európai Unió külső tevékenységei során. Ezt követően fontos lépésnek tekinthető, hogy 1991-ben az EP határozatot fogadott el, amelyben hangsúlyozta, hogy össze kell kötni a fejlesztési segélyeket az emberi jogok támogatásával.<sup>68</sup>

### **Az EU emberi jogi politikájának jogalapja a lisszaboni szerződésben**

„Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke: uniós értékek.

Az EUSZ 3. cikke: uniós célkitűzések. A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az EUSZ hozzájárul a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.

Az EUSZ 6. cikke: az Európai Unió Alapjogi Chartája és az emberi jogok európai egyezménye. Bár az Európai Unió Alapjogi Chartája [6. cikk (1) bekezdés] explicit módon csak az uniós jog végrehajtására hivatkozik, az uniós intézményeknek, szerveknek és tagállamoknak az Unió külkapcsolataiban is tiszteletben kell tartaniuk a Chartát. Az EU-hoz csatlakozó országoknak a Chartának is meg kell felelniük. A 6. cikk (2) bekezdése jogi hatáskört ruház az EU-ra az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozást illetően.

Az EUSZ 21. cikke: az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános elvek. Ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok, és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában (1945) foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása. A 21. cikkben az EU megerősíti az »emberi jogok és alapvető szabadságok oszthatatlan voltát«, elkötelezve magát a vélemény mellett, hogy a gazdasági és szociális jogok ugyanolyan fontosak, mint a polgári és politikai jogok.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 205. cikke: az Unió külső tevékenységeire vonatkozó általános rendelkezések. Ez a cikk meghatározza, hogy az Unió külső tevékenységeit az EUSZ 21. cikkében meghatározott elvek irányítják.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Declaration on European Identity (1973).

<sup>68</sup> ALLISON, Laura (2015): *The EU, ASEAN and Interregionalism: Regionalism Support and Norm Diffusion between the EU and ASEAN*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 177.

<sup>69</sup> *Emberi jogok*. Elérhető: [http://europa.eu/pol/rights/index\\_hu.htm](http://europa.eu/pol/rights/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



Napjainkban az EU normatív hatalomként igyekszik ezeket az elveket külkapcsolatainak keresztül is érvényesíteni és terjeszteni. Ennek természetesen számos eszköze és módja lehet, ilyen például, amikor egy harmadik, EU-n kívüli ország önként uniós normákat vesz át, illetve amikor az uniós nyilatkozatokon, a partnerségi kapcsolatok kiépítésén, a támogatási, segélyezési vagy bővítési politika keresztül az EU feltételül szabja bizonyos reformok véghezvitelét.<sup>70</sup> Az EU multilaterális fórumokon (ENSZ, Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet [EBESZ], Európa Tanács [ET]) is képviseli az emberi jogok érvényesülésének szükségességét. Ezen céloknak a megfogalmazott ambíciók szerinti meghatározását számos tényező hátráltathatja.

Az EU stratégiai érdekeit és az általános iránymutatásokat meghatározni hivatott Európai Tanács 2012-ben fogadta el az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó stratégiai keretet, amely a következő 10 évre az elveket, célkitűzéseket és prioritásokat tartalmazta.<sup>71</sup> A stratégiai keretet egy cselekvési terv is kiegészítette 2014. december 31-ig. Ezek az elvek egyfajta „vezérfonalként” előírják az emberi jogok valamennyi uniós politikába való integrálását. 2015 júliusában fogadták el a 2015–2020 közötti időszakra vonatkozó, új cselekvési tervet.

A Külügyek Tanácsa a közös kül- és biztonságpolitika, a bővítés vagy szomszédságpolitika, illetve a kereskedelmi és fejlesztési politikák esetében megjelenő emberi jogi kérdésekkel is foglalkozik. A döntések előkészítését segítő, a Tanács emberi jogi munkacsoportjának (COHOM) munkájában tagállami emberi jogi szakértők, valamint az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) és az Európai Bizottság képviselői vesznek részt. Annak ellenére, hogy az EU Tanácsa által elfogadott emberi jogi iránymutatások jogilag nem kötelezőek, azok gyakorlati útmutatást tartalmaznak az alábbiakra vonatkozóan:

- a halálbüntetés elleni fellépés,
- emberi jogi párbeszéd,
- a gyermekek jogai,
- a kínzás és más kegyetlen bánásmód elleni fellépés,
- a fegyveres konfliktusok által érintett gyermekek védelme,
- az emberi jogi jogvédők védelme,
- a nemzetközi humanitárius jog betartása,
- a nők és lányok elleni erőszak leküzdése,
- a vallás és a meggyőződés szabadságának előmozdítása,
- a leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű és interszexuális (LMBTI – LGBTI) személyek jogainak védelme,
- az online és offline véleménynyilvánítás szabadságának előmozdítása.<sup>72</sup>

Az EU harmadik országokkal kötött kereskedelmi együttműködési és társulási megállapodásai (több mint 120) olyan záradékot tartalmaznak, amely kimondja, hogy az emberi jogok tisztelete a kapcsolatrendszer nélkülözhetetlen eleme. Az emberi jogok megsértése miatt az EU számos országgal szemben szankciókat alkalmaz.<sup>73</sup> Mindezen kívül az EU több

<sup>70</sup> JUHÁSZ Krisztina (2014b): *i. m.* 47–48.

<sup>71</sup> A Tanács következtetései az emberi jogokról és a demokráciáról (2012). Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/hu/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>72</sup> *Emberi jogok.*

<sup>73</sup> Uo.

mint 40 országgal és szervezettel (például Oroszország, Kína, Afrikai Unió) párbeszédet és konzultációt folytat az emberi jogokról. Az emberi jogok és a demokrácia helyzetéről 2009 óta éves jelentésekben az EU bemutatja az emberi jogok helyzetét és a vele kapcsolatban lévő országokban elért eredményeket és kudarcokat. Az AKCS-térség (afrikai, karibi és csendes-óceáni országok, angolul African, Caribbean and Pacific Group of States – ACP) 79 állama tematikus párbeszédet folytat az Európai Unióval a cotonoui megállapodás 8. pontja alapján, amely kimondja, hogy a politikai párbeszéd felöleli „az emberi jogok tiszteletben tartása terén tett előrehaladás rendszeres értékelését”.<sup>74</sup>

Az EU külkapcsolatai rendszerében képviselt átfogó, illetve integrált megközelítéssel összhangban a közös biztonság- és védelempolitika keretein belül indított uniós civil miszsiók vagy katonai műveletek is ezen célok megvalósulását szolgálják. A normatív hatalom érvényesülésének folyamatát sikerek és kudarcok egyaránt jellemzik. A demokrácia, jogállamiság és piacgazdaság elveinek terjesztése mindeddig leghatékonyabban az erős feltételrendszerre épülő bővítéspolitikán keresztül érvényesült. Az 1993-as koppenhágai kritériumok ugyanis egyértelműen előírják a működő demokrácia és piacgazdaság kiépítését, illetve az uniós joganyag átvételét.

Az EU szomszédjaival való kapcsolataiban a „többet többért”<sup>75</sup> megközelítés, azaz több reformért több pénzügyi támogatás, több mobilitás és nagyobb gazdasági integráció jár, ugyan a már 2011-ben megújított európai szomszédságpolitikába is bekerült, de ebben az esetben az alacsonyabb mértékű ösztönzők és helyi akarattal kevesebb sikerrel valósult meg. A fejlődő országok számára nyújtott kedvezményes kereskedelmi elbánás (GSP+<sup>76</sup>) is tartalmaz reformösztönzőket, de ezek hatása is csak részben érvényesül.<sup>77</sup>

Az EU a demokrácia és az emberi jogok előmozdításának finanszírozási eszközével (The European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR) nyújt támogatást az emberi jogok és alapvető szabadságok, a demokrácia és a jogállamiság védelméért küzdő civil szervezeteknek, csoportoknak, szövetségeknek és magánszemélyeknek.<sup>78</sup> A 2014 és 2020 közötti időszakban az eszköz 1,3 milliárd eurós költségvetéssel rendelkezik. Emellett a többi fejlesztési pénzügyi eszköz (a Fejlesztési Együttműködési Eszköz, a Stabilitási Eszköz, az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz és az Európai Fejlesztési Alap) is támogatásokat nyújt az emberi jogok előmozdítása érdekében. A Demokráciáért Európai Alapítvány az EU és tagállamai által támogatott magánjogi alapítvány. A fejlesztési programokat és pénzügyi eszközöket az EKSZ-szel együttműködésben irányító Európai Bizottság számos nemzetközi megállapodást tárgyal, felügyeli a bővítési folyamatot és a szomszédságpolitikát.<sup>79</sup> 2012-ben Sztávrosz Lambrinídisz személyében az EU *emberi jogokért felelős különleges képviselőt* nevezett ki, feladata az EU emberi jogi politikájának hatékonyabbá és láthatóbbá tétele.

A többi uniós intézmény mellett az Európai Parlament napjainkban is aktív szerepet vállal az emberi jogok előmozdításában. Az EUSZ 207. és 218. cikke értelmében a legtöbb

<sup>74</sup> Uo.

<sup>75</sup> 3M: Modernizáció, Pénz, Mobilitás – Modernisation, Money, Mobility.

<sup>76</sup> Általános preferenciarendszer – Generalised Scheme of Preferences.

<sup>77</sup> *Emberi jogok.*

<sup>78</sup> *European Instrument for Democracy & Human Rights (EIDHR).* Elérhető: [https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr\\_en.htm\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>79</sup> *Emberi jogok.*

nemzetközi megállapodás hatálybalépéséhez a Parlament hozzájárulása szükséges. Az EUSZ 36. cikke kötelezi a főképviselőt, hogy konzultáljon a többi uniós intézmény munkáját ellenőrző Európai Parlamenttel a közös kül- és biztonságpolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, és tájékoztassa ezen politikák alakulásáról. A Parlament állásfoglalásai hozzájárulnak az emberi jogok megsértésével kapcsolatos ügyekről való tájékoztatáshoz. Az EP-n belül a Külügyi Bizottság Emberi Jogi Albizottsága az érdekelt felek részvételével meghallgatásokat rendez az emberi jogi kérdések széles körében. Mindemellett az EP az úgynevezett „pénztárcahatalmán” keresztül tud hatást gyakorolni ezeken a területeken. Az EUSZ 14. cikke és az EUMSZ 310. cikkének (1) bekezdése szerint ráruházott költségvetési hatáskörének köszönhetően a Parlamentnek beleszólása van a demokrácia és az emberi jogok európai eszközének szánt alapok és az emberi jogok előmozdításában használt más pénzügyi eszközök elosztásába, és a költségvetés jóváhagyásával biztosítja az elszámoltathatóságot.<sup>80</sup>

### 13. Összegzés

Az alapidokumentumokban, nyilatkozatokban megfogalmazott, kanti alapokra épülő liberális/normatív elvek külpolitikában történő alkalmazása számos esetben csorbát szenved. A gyenge uniós eszközök, illetve a tagállamok sokszor egymásnak ellentmondó gazdasági és biztonsági érdekei következtében az uniós külpolitikában is sokszor inkább Thuküdidész vagy Machiavelli elveire épülő realista megközelítés érvényesül. A hangzatos elvek ellenére például a szomszédságpolitika alá eső területeken az EU már sokszor becsukta a szemét, valójában nem kérte számon (valójában nem is kérhette) az elvárt politikai, illetve gazdasági reformok megvalósulását.

A 2011-es arab tavasz eseményei rávilágítottak arra, hogy az EU közvetlen szomszédságában is csupán csekély befolyást tudott gyakorolni a politikai, gazdasági folyamatok alakulására, és nem volt képes elérni, hogy ezek az országok politikai, illetve gazdasági berendezkedésükben minél inkább hasonlítsanak rá, átvegyék az európai/nyugati normákat. Éppen a számos ellentmondással bíró gyakorlatból fakadóan az EU-t mindeddig sok kritika érte a megfogalmazott célok és ambíciók, illetve a gyakorlat közötti koherencia hiánya miatt. A gyakorlatban sokszor inkább realista, pragmatikus megközelítés a normatív célokkal ellentétben elsősorban a biztonságpolitikai és gazdasági szempontokra helyezte a hangsúlyt, valójában nem kérték számon a papíron elvárt normatív, demokratikus változások gyakorlatban történő alkalmazását. Nem véletlen, hogy az arab tavasz eseményeit követően megújított szomszédságpolitika feltételekhez kötötte a támogatásokat (*more for more*).<sup>81</sup>

Mindebből következően az egyes tagállamokétól nehezen különválasztható uniós „külpolitikát” számos esetben érte kritika. A tagállami érdekek és a normatív elvek között feszülő ellentmondásra az egyik legjobb példa a Kadhafi bukása előtti időszakra jellemző

<sup>80</sup> Uo.

<sup>81</sup> MOLNÁR Anna (2016a): Az Európai Unió mediterrán politikája. In TÜRKE András István et al. szerk.: *Magyarország és a CSDP: Magyar szerepvállalás az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájában*. Budapest, Zrínyi Kiadó. 185–202.

bilaterális szerződések (például az Olaszország és Líbia között kötött bengázi szerződés) vagy az uniós tagállamok részéről megvalósuló fegyverkereskedelem, valamint az olaj-kitermelési koncessziók nagy aránya. Mindezeket az elsősorban a tagállamok részéről megvalósított lépéseket nem véletlenül egyfajta hipokráciaként is felfoghatjuk.<sup>82</sup>

A mintegy mágnesként vonzó EU normatív szerepének eredményessége saját elemi érdekeiből fakadóan is leginkább a csatlakozás előtt álló országok (keleti bővítés) esetében volt kézzelfogható, és az európai normák, szabályok átvétele napjainkban is leginkább a csatlakozás előtt álló országok esetében kérhető számon. Az európai uniós tagság mint „kézzelfogható” cél valódi ösztönző erőt jelent az európai normák átvétele érdekében.

A szomszédságpolitika területén, ahol már több nemzetközi szereplő befolyása is határozottabban érvényesül, az EU jóval kisebb mértékű valós eredményt tudott felmutatni. Mindez érvényes az uniós, illetve az orosz befolyási övezetek metszetében álló Ukrajna esetére is, amelyen csak akkor lehetnek valóban számonkérhetőek a változások, ha a katonai konfliktus lezárul (amire kevés esély van), valamint ha az EU valós európai perspektívát (csatlakozás) kínál neki (ami eddig valójában nem történt meg). Erre napjainkban, a növekvő belső és külső kihívások láttán, azonban egyre kevesebb esély mutatkozik.

2016. június 28-án Federica Mogherini, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője az Európai Tanács ülésén bemutatta a felügyelete alatt készített, *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája (Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy)* című új, globális kül- és biztonságpolitikai stratégiát.<sup>83</sup> A korábbi, 2003-as *Európai biztonsági stratégiához* képest a globális stratégia inkább számot vet az EU saját korlátaival, valamint kevésbé mutatkozik túlzottan optimistának a normatív szerep és ezzel együtt a demokrácia terjesztése szempontjából. Biscop is hangsúlyozza, hogy a stratégiában megfogalmazott elvhű pragmatizmus (*principled pragmatism*) alapvetően a realpolitika érvényesülését jelenti az uniós külpolitikában.<sup>84</sup> A stabilitás melletti elköteleződés az uniós külpolitika második prioritásként fogalmazódott meg, amely a keleti és déli szomszédságban az állami, illetve társadalmi ellenálló képesség megerősítésében nyilvánul meg egyértelműen.

<sup>82</sup> MOLNÁR Anna (2011b): Olaszország és Líbia kapcsolata a 2011-es polgárháború tükrében. *Kül-Világ*, 8. évf. 4. sz. 1–26.; HANSEN, Susanne Therese – MARSH, Nicholas (2015): Normative Power and Organized Hypocrisy: European Union Member States' Arms Export to Libya. *European Security*, Vol. 24. No. 2. 264–286.

<sup>83</sup> *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016)

<sup>84</sup> BISCOP, Sven (2016): The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics. *Security Policy Brief*, No. 75. Elérhető: <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-12360-ea.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Vákát oldal

## II. Történelmi háttér

### 1. Történeti háttér 1945–1957

A második világháború lezárását követően az Európai Közösségek létrehozásának első-sorban biztonságpolitikai okai voltak. A világháborúkkal sújtott 20. század első felében számos gondolkodó reális veszélyként élte át, hogy az európai civilizáció önmagát pusztíthatja el. A véres háborúk tapasztalata és a Népszövetségnek az első világháború utáni béke fenntartásában mutatott tehetetlensége nagymértékben hozzájárult az európai integrációt szorgalmazó mozgalmak és szervezetek megerősödéséhez. Az európai integráció kezdetekor a gazdasági integráció előtérbe helyezésével párhuzamosan – a kezdeti sikertelen próbálkozások ellenére (EVK)<sup>1</sup> – még nem indult el a közös kül- és biztonságpolitika kiépítése.

A második világháború után jelentős változások játszódtak le a nemzetközi politikában. A bipoláris rendszer létrejöttével a nyugat-európai országok fokozatosan veszítettek nagyhatalmi szerepükből, és Európa néhány év alatt a két „szuperhatalom” ütközőterületévé vált. Már a háborút követő első években, a törökországi és görögországi események következtében nyilvánvalóvá vált, hogy a nyugat-európai nagyhatalmak, köztük az Egyesült Királyság is, nem csupán gazdasági, hanem biztonságpolitikai szempontból továbbra is – a háborúban mind gazdasági, mind pedig katonai, biztonságpolitikai értelemben rendkívüli mértékben megerősödött – Amerikai Egyesült Államok támogatására szorultak.

A 40-es évektől kezdve – elsősorban a kereszténydemokrata politikusok körében – széleskörűen elterjedt az a nézet, hogy egyedül az integráció segíthet Nyugat-Európa korábbi nagyhatalmi státuszának visszaállításában. A nemzetközi béke és a gazdasági jólét mellett ez volt a másik legfontosabb ok, amely az európai integrációt előmozdította. A háború után azonban gyorsan szertefoszlottak azok a remények, amelyek alapján a kialakuló két világrend között Nyugat-Európa egyfajta harmadik erővé válhatott volna.

A háborút követő időszakban számos politikus és gondolkodó (Churchill, Schuman, Spinelli) pontosan látta, hogy az „öreg kontinens” mind politikai, mind gazdasági szempontból elveszítette nagyhatalmi szerepét. Az európai államok önmagukban túl kicsik, illetve túl gyengék voltak ahhoz, hogy megőrizték korábbi, nemzetközi rendszerben betöltött státuszukat. Az integráció hívei helyesen ítélték meg a helyzetet, amikor úgy gondolták, csak az európai egység segíthet a hajdani nagyság visszaszerzésében.

A szovjet és amerikai konfrontáció, a hidegháború kialakulása következtében szükségessé vált egy olyan európai védelmi struktúra létrehozása, amelyben következetesen végig kellett gondolni a második világháborúban vesztes országok, elsősorban Németország

---

<sup>1</sup> Európai Védelmi Közösség – European Defence Community (EDC).

szerepét. E tekintetben az USA Európa-politikája az 1945–46-os egymásnak ellentmondó koncepciók után 1947 elején megváltozott, és az amerikai külpolitikában Nyugat-Európa szerepe felértékelődött.

1947-ben az USA első átfogó katonai koncepciója, a *containment* (feltartóztatás) doktrínájának középpontjában Európa állt. Ugyanebben az évben Franciaországban, illetve Olaszországban az erős kommunista pártokat kiszorították a koalíciós kormányokból. Az európai szintű integráció kiépítése érdekében elindították az úgynevezett Marshall-terv megvalósítását. 1947 után az USA egyre inkább egy nyugat-európai szintű regionális védelmi struktúra kiépítését tartotta fontosnak. A Észak-atlanti Szerződés Szervezete (North Atlantic Treaty Organisation – NATO) 1949-es létrejöttének hátterében is nem csupán a Szovjetunió jelenléte fenyegetés felértékelődése, hanem az európai politikai integráció bátorítása, valamint az erős amerikai jelenlét következtében az európai nacionalista militarizmus újraéledésének megakadályozása állt.<sup>2</sup> Persze rendkívül jól magyarázta az akkori helyzetet Lord Ismay, a NATO első főtitkárának híres mondása, amely szerint a NATO-ra azért volt szükség, hogy a Szovjetuniót kint, az USA-t bent, Németországot pedig lent tartsa.<sup>3</sup>

Az Európát ismételten háborúba vezető nemzetállamok számára a pusztító második világháború után az integráció tűnt járható útnak. A győztes államokban főként a kereszténydemokrata oldalról erős belpolitikai támogatottsággal bíró integrációs irányzatnak kérdések sorára kellett válaszokat találnia:<sup>4</sup>

1. Milyen legyen az új, integrált Európának a stratégiai viszonya a közvetlen környezettel és a kialakuló bipoláris nemzetközi rendszer két új szuperhatalmával (USA, Szovjetunió)?
  - 1947-re kiderült, hogy az USA támogatja, a SZU ellenzi az európai integrációt.
2. Kiterjed-e az integráció a Szovjetunió érdekszférájába került közép-európai államokra?
  - A vasfüggöny leereszkedése, majd a KGST 1949-es és a varsói szerződés 1955-ös létrehozása drasztikus, nemleges választ adott e kérdésre.
3. Visszaszerezhetik-e az európai nagyhatalmak korábbi világpolitikai szerepüket?
  - Az európai szintű összefogás adta meg a választ erre a kérdésre, miután a szuezi válság egyértelműen nyilvánvalóvá tette az európai hatalmak alárendelt szerepét.
4. Egyetértésre tudnak-e jutni a nyugat-európai államok abban a kérdésben, hogy mi legyen az integráció célja? Milyen elméleti keretek határozzák meg az integráció intézményi és döntéshozatali rendszerét (föderalizmus, kormányköziség stb.)?
  - A federalista irányzat, élén Franciaországgal és az NSZK-val az „Európai Egyesült Államok” zászlaját emelte magasba, míg az ellentábor London határára elégségesnek ítélte a kormányközi együttműködés funkcionális erősítését.

<sup>2</sup> *A Short History of NATO*. Elérhető: [www.nato.int/cps/ic/natohq/declassified\\_139339.htm](http://www.nato.int/cps/ic/natohq/declassified_139339.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>3</sup> DI PAOLA, Giampaolo (2010): *After-Dinner Speech by Admiral Giampaolo di Paola, Chairman of the Military Committee, Honouring SHAPE Officers' Association's 50th Annual Symposium in Mons*. Elérhető: [www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_69910.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_69910.htm?selectedLocale=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>4</sup> GAZDAG Ferenc (2005b): *Teóriák az európai integráció külpolitikájáról*. Budapest, Osiris. 59–109.

5. Hogyan békítsék össze a világháborús nyerteseket és veszteseket, bevegység-e a veszteseket az új integrációs szervezetekbe?
  - Ez a kérdés elsősorban az NSZK számára volt lényeges, hiszen esetében Olaszországgal ellentétben nem született békeszerződés, így az euro-atlanti integrációban való részvétel tette lehetővé szuverenitásának visszaszerzését.
6. Mire terjedjen ki a hagyományos államközi szövetségeknél szorosabb összefogás (gazdasági, kereskedelmi vagy kül- és biztonságpolitikai területekre is)?
  - A kezdeti sikertelen föderalista (EVK, EPK<sup>5</sup>) próbálkozásokat követően eldőlt, hogy a gazdaság egyes szektoraiban, a funkcionalizmus elveire építve kezdődhet el az integrációs folyamat (ESZAK, római szerződések). Az EVK kudarcából következően a római szerződések hagyományos értelemben vett külpolitikai vagy diplomáciai, illetve védelmi kérdésekkel nem foglalkoztak. Az 1970-es évekig a külpolitika irányítására informális mechanizmus sem alakult ki.
7. Nyugat-Európában mely államokra terjed ki az új európai összefogás? Hol lesznek az integráció határai földrajzi értelemben (kis Európa – nagy Európa koncepciók)?
  - Heves viták után 1957-re nyilvánvalóvá vált, hogy az Egyesült Királyság nélkül csak hat állam (Franciaország, Olaszország, NSZK és a három Benelux ország) lesz tagja az Európai Gazdasági Közösség névvel induló vállalkozásnak.
8. Hogyan biztosítható Nyugat-Európa védelme?
  - 1949-re, a NATO létrejöttével eldőlt a katonai, biztonságpolitikai integráció szélesebb keretrendszerbe kerülése. Nyilvánvalóvá vált, hogy az európai nemzetállamok egy kis csoportja sem képes kilépni a nemzetállami struktúrákból és politikai uniót létrehozni, a tagállamok e területen továbbra is védték szuverenitásukat. Az 1955-től működő NYEU önálló katonai képességekkel, illetve szervezettel nem rendelkezett – a NATO-hoz képest másodlagos, alárendelt szerepet játszott.<sup>6</sup>

## 2. Brüsszeli szerződés (1948)

Az Egyesült Királyság határozott törekvésének köszönhetően 1947-ben – elsősorban az esetleges német agresszió feléledésének megakadályozására – francia–brit együttműködés részeként aláírták a szívélies barátságra (*cordial friendship*) épülő dunkerque-i szerződést.

<sup>5</sup> Európai Politikai Közösség – European Political Community (EPC).

<sup>6</sup> GAZDAG Ferenc (2008b): *Európai integráció és külpolitika. A Nyugat-európai Uniótól az alkotmányos szerződésig*. MTA doktori értekezés tézisei. Elérhető: [www.grotius.hu/pdf/gazdag\\_doktori\\_tezisek.pdf](http://www.grotius.hu/pdf/gazdag_doktori_tezisek.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



### Dunkerque-i szerződés

„[A] Magas Szerződő Felek abban az esetben, ha valamelyikük biztonságát fenyegetné az a tény, hogy Németország agressziós politika útjára lép vagy egy ilyen politikát lehetővé tevő kezdeményezést tesz, közös egyetértéssel, valamint az egymással és adott esetben Németországgal szembeni műveletekért felelős többi hatalmakkal való tanácskozás után meg fogják tenni e fenyegetés elhárítására legalkalmasabb intézkedéseket.”<sup>7</sup>

A 40-es évek második felében azonban Európa-szerte meghatározóvá vált az esetleges szovjet expanziótól való félelem. Ezt támasztotta alá 1948 januárjában Ernest Bevin – a NATO és az 5. cikkely atyjaként ismert – brit külügyminiszter parlamenti felszólalása, amelyben már egyértelműen a szovjet fenyegetésre hívta fel a figyelmet.<sup>8</sup>

### Bevin parlamenti felszólalása

Bevin brit külügyminiszter 1946 májusában a szovjet fenyegetést a német veszély elé helyezi: „az utóbbi hónapokig a német problémát kizárólag magára Németországra szűkítettük le. Célunk az volt, hogy megtaláljuk a legjobb eszközöket és megakadályozzuk egy erős, agresszív Németország újjáéledését. Azonban a továbbiakban nem ez tekinthető az egyetlen vagy a legfontosabb célunknak, mivel bizonyos, hogy az Oroszország jelentette veszély épp olyan nagy, és valószínűleg még nagyobb is lesz, mint az, amit egy újjáéledt Németország jelenthet.”<sup>9</sup>

1948-ban létrejöhetett egy új védelmi struktúra, a brüsszeli szerződés, amely egyidejűleg volt regionális együttműködési egyezmény és kölcsönös segítségnyújtási paktum. 1948-ban az Egyesült Királyság, Franciaország és a Benelux államok írták alá a gazdasági, szociális és kulturális együttműködést, valamint kollektív önvédelmet célzó szerződést.<sup>10</sup> Az 50 évre szóló brüsszeli szerződés alapján hozták létre a politikai és katonai együttműködés fórumaként a Nyugati Unió Védelmi Szervezetét (Western Union Defence Organization – WU). A WU fő célja már jól mutatta a nemzetközi rendszerben lejátszódó változásokat: egyszerre kívánta a német agresszió kiűzésével, illetve a Szovjetunió felőli növekvő és egyértelmű fenyegetéssel szemben a kollektív védelmet biztosítani.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> HALMOSY Dénes – POPOVICS Béla (1985): *Nemzetközi szerződések, 1945–1982. A második világháború utáni korszak legfontosabb külpolitikai szerződései*. Budapest, Gondolat Könyvkiadó. 117.

<sup>8</sup> BEVIN, Ernest (1948): *Address given by Ernest Bevin to the House of Commons (22 January 1948)*. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/2002/9/9/7bc0ecbd-c50e-4035-8e36-ed70bfd204c/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/9/7bc0ecbd-c50e-4035-8e36-ed70bfd204c/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>9</sup> idézi: Juhász (2014b): i. m. 59.

<sup>10</sup> 'The Brussels Treaty' – *Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence* (1948). Elérhető: [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17072.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17072.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>11</sup> CSIKI Tamás (2010): Visszatekintés a Nyugat-európai Unióra. *Nemzet és Biztonság*, 3. évf. 5. sz. 66–73. Elérhető: [www.nemzetbiztonsag.hu/cikkek/csiki\\_tamas-visszatekintes\\_a\\_nyugat\\_europai\\_uniora.pdf](http://www.nemzetbiztonsag.hu/cikkek/csiki_tamas-visszatekintes_a_nyugat_europai_uniora.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

**Brüsszeli szerződés 4. cikkely**

„Ha a Magas Szerződő Felek valamelyikét Európában fegyveres támadás érné, a többi Magas Szerződő Fél, az Egyesült Nemzetek Alapokmány 51. cikkének rendelkezéseivel összhangban, a megtámadott félnek minden rendelkezésükre álló katonai és egyéb segítséget és támogatást megadnak.”<sup>12</sup>

A NATO (1949) létrejöttéig Nyugat-Európa biztonságának egyetlen intézményesített formája a Nyugati Unió volt. 1949-ben végleg eldőlt, hogy Nyugat-Európa biztonságát, közös biztonságpolitikai térséget alkotva, a NATO védőernyője alatt az USA fogja biztosítani. Április 4-én Washingtonban 12 állam (Egyesült Királyság, Belgium, Dánia, Franciaország, Izland, Luxemburg, Hollandia, Norvégia, Olaszország, Portugália, valamint az USA és Kanada) képviselője aláírta az Észak-atlanti Szerződés Szervezete alapokmányát. Ezt követően a brüsszeli szerződést aláíró országok fegyveres erőik egy részét felajánlották a NATO-nak.

**3. Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) (1951)**

Annak ellenére, hogy már kezdetekkor jelentős próbálkozások voltak a közös kül- és biztonságpolitika létrehozására, az európai integrációs folyamat kiépülése az 50-es évektől kezdve a gazdasági szempontokat előtérbe állító funkcionalizmus elveire építve, lépésről lépésre a gazdaság területein kezdődött meg. Az egész integrációs folyamat egy olyan egyedülálló próbálkozásnak tekinthető, amelyik a korábban rivális, esetenként egymással háborúban álló országokat, elsősorban Franciaországot, illetve a Német Szövetségi Köztársaságot (NSZK), közös célok érdekében egy sajátos szervezeti és szövetségi struktúrában egyesítette.

Közvetlenül akkor, amikor 1950-ben megkezdődtek Monnet ötletéről (Európai Szén- és Acélközösség) a tárgyalások, kitört a koreai háború. Ezt követően az Amerikai Egyesült Államok arra kényszerült, hogy az NSZK-ból csapatokat csoportosítson át a Távol-Keletre. Ennek következtében ekkorra már elodázhatatlanná vált az NSZK felfegyverzésének kérdése, amelynek lehetősége azonban nyugtalanságot keltett a francia politikusokban, akik az európai egyensúly fenntartása érdekében elsősorban a német hadiipar és hadsereg ellenőrzését tartották fontosnak. Az integráció lehetőséget nyújtott az NSZK integrálására egy békés összeurópai struktúrába. Az NSZK felfegyverzésének kérdése elsősorban azért vetődött fel, mert annak leszerelése a koreai háború idején még inkább felszínre hozta, valamint kielezte a leszerelés okozta nyugat-európai szintű biztonságpolitikai vákuum kérdését.

Az integráció kiépítésének legfőbb oka tehát a gazdasági jólét megteremtése mellett az európai és nemzetközi béke feltételeinek megteremtése volt. Az úgynevezett „kis Európa”-koncepció megvalósulásával a szupranacionalitást elvető Egyesült Királyság nélkül az alapító hat állam – Franciaország, az NSZK, Olaszország, Belgium, Hollandia, Luxemburg – közötti összeurópai szintű összefogás a 40-es évektől kezdve a szakpolitikák

<sup>12</sup> HALMOSY Dénes – POPOVICS Béla: *Nemzetközi szerződések, 1945–1982. A második világháború utáni korszak legfontosabb külpolitikai szerződései*. Budapest, Gondolat Könyvkiadó. 145–146.

fokozatos integrálására irányuló funkcionalizmus elveire építve kezdődött meg. Az integráció csíráját – Jean Monnet, a tervezéssel megbízott szakértő ötlete szerint – a hadiipar és nehézipar szempontjából rendkívül fontos Európai Szén- és Acélközösség (Montánunió) megteremtése jelentette. Annak ellenére, hogy az 1951-ben a hat állam képviselői által aláírt szerződés csupán egy igen szűk területre korlátozódott, ez volt az első „valódi” európai közösség.

1951-ben Robert Schuman francia külügyminiszter javaslatára és Jean Monnet, a francia kormány tervezési részlegvezetőjének kezdeményezésére létrejött a Montánunió. A Schuman-terv eredményeképpen létrejött Főhatóságnak és más intézményeknek köszönhetően megvalósulhattak a nemzetekfeletti első intézményes struktúrái. Az új típusú gazdasági szervezés a háború utáni időszakban lehetővé tette az NSZK integrálását a nyugati szövetségi struktúrákba, és Franciaország számára is megnyugtató intézményes környezetet teremtett a német gazdasági fejlődés ellenőrzése szempontjából. A Schuman-terv elsődleges célja tehát az volt, hogy az abban részt vevő országok egymás ellen a továbbiakban már ne indíthassanak háborút. Az NSZK egyre inkább szükséges felfegyverzésének kérdése azonban még néhány évig nyitott maradt.<sup>13</sup>

A végső soron föderalista gondolkodó és politikus, Monnet végső célja ekkor is az európai föderáció létrehozása volt, de azt nem a folyamat elején, hanem a gazdasági, illetve ágazati integrációk sorozatát követően, annak legvégén látta megvalósíthatónak. Monnet éppen ezért kezdte az európai integrációs folyamat alapját képező nemzetek feletti együttműködést a gazdasági és hadiipari szempontból egyik legfontosabb szektorban, a szén- és acéltermelés területén.

#### 4. Az Európai Védelmi Közösség terve

Az 1950-es évek elején sokan attól tartottak, hogy a Szovjetunió expanzionista külpolitikája következtében Európában szintén a koreaihoz hasonló események játszódhatnak le, és mindez a Német Szövetségi Köztársaság lerohanását eredményezheti. A berlini blokád, a szovjet atombomba kifejlesztése, az 1948-as prágai puccs, valamint az 1950-ben elkezdődött koreai háború idején a német újrafelfegyverzés lett az egyik leginkább megoldandó nemzetközi politikai kérdés. Korábban az amerikai politikusok csak Nyugat-Németország gazdasági helyreállítását tartották fontosnak, a 40-es évek végétől viszont, amikor az USA Európán kívül is használni kívánta a hadseregét, már úgy vélték, hogy Nyugat-Európa védelméhez szükség van a német katonai potenciál helyreállítására is. Ebből kiindulva a brit és francia politikusok az ESZAK felállításával párhuzamosan egy európai hadsereg felállításáról kezdtek gondolkodni.

1950 júliusában, a koreai háború kitörését követően a „brüsszeli ötök” hadügyminiszterei Fontainebleau-ban megfogalmazták, hogy „Nyugat-Európa államainak nincs valamilyen fegyveres ereje, s az újrafelfegyverzés amerikai segítség nélkül nem fog menni”.<sup>14</sup> Majd 1950 augusztusában, az akkor még ellenzékben politizáló Winston Churchill az Európa Tanács közgyűlésén javaslatot tett az egységes és teljes demokratikus kontroll alatt

<sup>13</sup> GAZDAG (2005b): *i. m.* 59–109.

<sup>14</sup> CSIKI (2010): *i. m.* 67.

lévő európai hadsereg létrehozására.<sup>15</sup> Churchill azonban a nemzeti ellenőrzés alatt álló haderők egyfajta szövetségét javasolta.

Churchill tervével többé-kevésbé a francia külügyminiszter is egyetértett. Schuman ekkor már látta, hogy a német remilitarizálás elkerülhetetlen, de a franciák még nem felejtették el a háborút. A francia közvélemény, a baloldali pártok és de Gaulle engesztelhetetlenül tiltakoztak Nyugat-Németország újrafelfegyverzése ellen. A francia kormány tehát mind az amerikai (német újrafelfegyverzés), mind a francia (a német militarizmus újjáéledésének megakadályozása) elvárásoknak meg akart felelni, illetve az európai újrafegyverzést közösen és egységesen kívánta megoldani. A brit kormány azonban teljes mértékben elzárkózott a szupranacionális integráció megvalósításában való részvételtől.

1950-ben a Schuman-terv mintájára elkészítették a René Pleven francia miniszterelnök által javasolt Európai Védelmi Közösség (European Defence Community) létrehozásáról szóló tervet (a Pleven-tervet). Egy kb. 100 ezer fős, vegyes nemzetiségű hadosztályokból álló, nemzetek feletti európai hadsereg felállítását javasolták, amelyik ugyan továbbra is a NATO keretein belül (parancsnoksága alatt) maradt volna, de közös költségvetéssel az „európai védelmi miniszter” irányítása alá tartozott volna. Az új hadseregbe a teljes német haderőt beosztották volna, miközben a többi állam csupán hadosztályi szinten, saját nemzeti haderejének megtartásával vett volna részt benne. 1950-ben, az Európai Védelmi Közösség felállításának javaslatával a föderalisták számára már-már nem remélt, történelmi pillanat érkezett el.

A javaslat megvalósítása magas fokú politikai integrációt feltételezett, hiszen egy ilyen szupranacionális hadsereg közös európai parlamentnek felelős európai kormány nélkül teljes mértékben elképzelhetetlen, és az európai hadsereg felett álló valódi civilkontroll hiánya nem felelt volna meg a Nyugat-Európában hosszú évszázadok során lépésről lépésre meggyökeresedett demokratikus normáknak, játékszabályoknak. A szerződés aláírásával szükségessé váló politikai integráció lehetősége azonban komoly vitákat váltott ki a nyugat-európai államok körében. A tervek megvalósításához a nemzeti szuverenitás oly mértékű korlátozására lett volna szükség, amelyre ezek az államok még nem voltak felkészülve. Az angolok teljesen elhatárolták magukat egy nemzetek feletti konstrukciótól, nem kívánták felbontani a nemzetállamok között hagyományosan működő kormányközi együttműködéseket annak ellenére, hogy a kontinensen sokan tőlük várták a németek ellensúlyozását. A franciák németellenessége egyrészt hozzájárult a szorosabb integráció kiépülésének felgyorsításához, másrészt viszont sokakat újragondolásra késztetett egy, az alkotmányozással megkezdett, de szinte visszafordíthatatlan folyamat elindításával kapcsolatban.<sup>16</sup>

Az 1951-ben kezdődő tárgyalásokon a hatalmon lévő nyugat-európai politikusok közül a tervet elsősorban a kereszténydemokrata De Gasperi és Adenauer támogatta. Annak ellenére, hogy 1951 és 1955 között konzervatív kormánya élén ismét Churchill töltötte be a miniszterelnöki tisztséget, az angol kormány továbbra is ellenezte a föderális struktúra kiépítésének gondolatát. Legnagyobb mértékben De Gasperi támogatta a terv elfogadtatását a Montánuniót aláíró hat állam és kormányfő között. 1952 márciusában a német kancellár

<sup>15</sup> CHURCHILL, Winston (1950): *Address given by Winston Churchill to the Council of Europe (Strasbourg, 11 August 1950)*. Elérhető: [www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/Archives/selection/Churchill/EurArmy\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/Archives/selection/Churchill/EurArmy_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>16</sup> Lásd részletesebben: GAZDAG Ferenc (1993): A hatalmi egyensúlytól a regionális szövetségig. In DUNAY Pál – GAZDAG Ferenc szerk.: *Nyugat-Európai Unió. Tanulmányok – dokumentumok*. Budapest, SVKI. 20–61.

ügy nyilatkozott, hogy támogatja az előrehozott európai szintű, föderalista alkotmány kidolgozását. Schuman viszont tisztában volt a terv végrehajtásának franciaországi nehézségeivel.<sup>17</sup> Az Egyesült Államok saját európai biztonságpolitikai és gazdasági érdekei miatt egyetértett a föderalista terv megvalósításával.

Végül 1952-ben a Montánunióban részt vevő országok hosszas viták után Párizsban aláírták a kompromisszumok árán született Európai Védelmi Közösségről szóló szerződést. A tervek szerint a német egységeket zászlóaljnyi (12 db) nagyságban tervezték beosztani a 43 darab vegyes nemzetiségű, kb. 13-14 ezer fős hadosztályokból álló haderőbe. Mindennek következtében független német nemzeti hadsereg nem jött volna létre. Az európai egyenruhát viselő, többnemzeti hadosztályokba a franciák 14, az olaszok és a nyugat-németek 12–12, a Benelux országok pedig 5 hadosztályt ajánlottak fel.

Altiero Spinelli és a föderalisták kezdeményezését a Franciaországban, az NSZK-ban és Olaszországban kormányon lévő kereszténydemokraták támogatták. De Gasperinek sikerült meggyőznie az érintett miniszterelnököket, és a tervbe – Altiero Spinelli sugallatára és De Gasperi olasz miniszterelnök kezdeményezésére – bekerült a híres 38. cikkely, amely kimondta a politikai integráció megvizsgálásának szükségességét.

1952-ben összesen 87 taggal – amelynek 78 tagját a Montánunió Közgyűlése adta –, Paul-Henri Spaak elnökletével összeállt az úgynevezett ad hoc – kvázi alkotmányozó – közgyűlés, amely 1953 márciusára kidolgozta az Európai Politikai Közösség tervét. A korábbi szerződésekhez képest a tervezet jelentős újítása volt, hogy a nemzeti kormányokkal együttműködve az európai népek és nem az államok lettek volna jogosultak a nemzet feletti struktúra létrehozására. Az új szervezet egységet alkotott volna az ESZAK-kal, az Európai Védelmi Közösséggel, illetve a későbbiek során létrehozott új intézményekkel.

Az új, „kvázi” alkotmány végrehajtásával öt politikai intézményt bíztak volna meg: a Parlamentet, az Európai Végrehajtó Tanácsot, a Miniszterek Tanácsát, a Bíróságot, valamint a tanácsadó funkcióval rendelkező Gazdasági és Szociális Tanácsot. A parlamentnek jogában állt volna, hogy az Európai Végrehajtó Tanáccsal együtt törvényeket hozzon, és elfogadja a költségvetést, illetve az alkotmányban meghatározott mértékű ellenőrzést gyakorolja. A Parlament két házról tevődött volna össze, a képviselőket az európai nemzetek általános és közvetlen választásokon jelölték volna ki, a szenátorokat viszont a nemzeti parlamentek delegálták volna. A Parlament és az Európai Végrehajtó Tanács közösen gyakorolta volna a törvényhozó hatalmat, a törvényeket egyszerű többséggel fogadták volna el. A Végrehajtó Tanács kormányzati funkciót töltött volna be, elnökét, aki a közösséget külföldön képviselte, az EP Szenátusa választotta volna meg. Az Európai Végrehajtó Tanács tagjait, a minisztereket az elnök nevezte volna ki. A Miniszterek Tanácsának a Végrehajtó Tanács és a nemzeti kormányok közötti együttműködés összehangolása lett volna a feladata. A Bíróság az alkotmány, a közösségi törvények, illetve jogszabályok betartatásáért lett volna felelős. A Gazdasági és Szociális Tanács a Végrehajtó Tanács és a Parlament felé tanácsadói jogkörrel rendelkezett volna. Az ESZAK, valamint az Európai Védelmi Közösség hatáskörét az újonnan létrejött közösség vette volna át. A tervezet szerint a közösség nemzetközi szerződéseket köthetett, diplomáciai kapcsolatokat tarthatott volna fenn, és jogában állt volna, hogy a tagállamok külpolitikáját biztonságpolitikai kérdések terén összehangolja. Az éves közösségi költségvetést a Végrehajtó Tanács javasolta volna, illetve a Parlament

<sup>17</sup> Uo. 119.

fogadta volna el. A tervezet tartalmazta az áruk, a tőke és a személyek szabad áramlásán alapuló közös piac létrehozásának szükségességét is. Az alkotmánytervezet életbelépését követően az ESZAK és az Európai Védelmi Közösség intézményei az új intézmények alatt egyesültek volna.<sup>18</sup>

A végső tervezet végül egy, a nemzetek feletti és nemzetközi struktúra közötti kompromisszum eredményeképpen született. A tervezet szerint a politikai közösség hatásköre a nemzetközi csapatokra, illetve a védelemre terjedt volna ki. Mindez természetesen nagymértékben korlátozta volna a részt vevő államok szuverenitását.

Ezt követően a megvalósításhoz pusztán egyetlen dolog, vagyis az EVK érintett országokban történő ratifikációja hiányzott. Egy ilyen szupranacionális szervezet kiépítésének lehetősége azonban az érintett országokban belpolitikai vitákat szült. Mindemellett éppen ez idő alatt jelentős változások játszódtak le mind ezen államok belpolitikájában, mind pedig a nemzetközi kapcsolatok terén. Az Európai Védelmi Közösségről szóló tervet végül négy ország parlamentje ratifikálta. Olaszországban De Gasperi az 1953. évi választásokat követően kénytelen volt visszavonulni a kormányzásból. Az új olasz kormány a francia ratifikációt követő időszakra halasztotta a döntést, és elsősorban Trieszt kérdésével foglalkozott. A ratifikációval kapcsolatban a legnagyobb viták Franciaországban voltak. Végül 1954-ben Mendès-France kormánya vitte a parlament elé az Európai Védelmi Közösségről szóló szerződést, a francia parlament azonban rendkívül szenvedélyes viták után nem szavazta meg ratifikálását. Ezzel a háború utáni Európa első, valóban föderalista alkotmányterve végleg elbukott, és a védelem felől a gazdasági szempontok felé fordult a figyelem.

## 5. A Nyugat-európai Unió

1953-ban meghalt Sztálin, aki a szovjet expanzionista politikát jelképezte a nyugat-európai politikusok számára. A kommunista diktátor halálát követően a nyugat-európai országok már nem érezték akkora külső fenyegető nyomást, hogy szükségesnek tartották volna szuverenitásuk jelentős mértékű korlátozását. A probléma, amelynek köszönhetően végső soron az egész folyamat elindult, vagyis a Német Szövetségi Köztársaság remilitarizálásának megoldását végül a Nyugat-európai Unió megalakítása, illetve az NSZK NATO-tagsága jelentette, és a folyamat eredményeképpen Németország visszanyerhette szuverenitását.

1954-ben az Európai Védelmi Közösséget nem ratifikálták, és így az Európai Politikai Közösség terve is elbukott. A Plevén-terv bukása után brit javaslatra Németország és Olaszország bevonásával az 1948-as brüsszeli szerződés kibővítése mellett döntöttek. Az új, kormányközi alapon létrejött szervezetben már az Egyesült Királyság is szívesen részt vett, és Franciaország is elégedett lehetett a britek részvétele miatt.

A Nyugat-európai Uniót létrehozó tárgyalások az amerikaiak részvételével az 1954. szeptember 28. és október 3. közötti londoni kilenchatalmi (Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Kanada, Luxemburg, NSZK, Olaszország, USA) konferencián folytak, Eden itt ismertette tervét. A tárgyalások a második világháború végét követően a Nyugat-Európával összefüggő, még megválaszolatlan kérdések megnyugtató megválaszolását eredményezték.

<sup>18</sup> Uo. 322.



A megállapodások alapján döntés született az NSZK megszállási rendszerének megszüntetéséről (de a külföldi csapatok az országban maradhattak), az NSZK szuverenitásának elismeréséről. A konferencia résztvevői a bonni kormányt mint az egyetlen legitim német kormányt ismerték el, valamint döntés született Németország és Olaszország meghívásáról, illetve a brüsszeli szerződés módosításával a NYEU létrehozásáról, az NSZK-nak a NATO-ba történő meghívásáról és a Saar-vidék hovatartozásának békés rendezéséről Franciaországgal.<sup>19</sup> A NYEU létrehozásával, illetve az NSZK felvételével a NATO-ba a föderalista alapú védelmi és politikai közösséggel kapcsolatos viták lekerültek az asztalról.

A londoni tárgyalások eredményeit az 1954. október 23-ai párizsi konferencián véglegesítették. A módosított brüsszeli szerződés preambuluma valójában biztonságpolitikai egyeztetőfórumnak tekinthető, a szervezetnek a kollektív segítségnyújtás ugyan legfőbb célja lett volna, azonban – mivel önálló katonai képességekkel és szervezettel nem rendelkezett – a NATO-hoz képest másodlagos, alárendelt szerepet játszott.

#### **A módosított brüsszeli szerződés, IV. cikk**

„A szerződés végrehajtása során a Magas Szerződő Felek és minden általuk a Szerződés keretében felállított szerv szorosan együtt fog működni az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével.

Avégett, hogy elkerüljék a NATO-vezérkarokéval párhuzamos kettős munkát, a Nyugat-európai Unió Tanácsa és a Fegyverkezést Ellenőrző Hivatal minden katonai jellegű tájékoztatásért és szakvéleményért a NATO megfelelő katonai hatóságaihoz fordul.”<sup>20</sup>

A Nyugat-európai Unió hármass célkitűzését az alábbiakban határozta meg: 1. a nyugat-európai gazdasági talpra állás szilárd alapjainak megteremtése; 2. egymás kölcsönös segítése a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában, illetve mindennemű agressziós politikával szemben; 3. az európai egység és integráció előrehaladásának támogatása. A preambulumban meghatározott célok megvalósítása három szerv felállítását tette szükségessé: egy kormányközi végrehajtó testületet (a Nyugat-európai Unió Tanácsa), egy választott gyűlést (Közgyűlés) és a Fegyverkezést Ellenőrző Hivatalt (1984-ben felszámolták).<sup>21</sup>

A NYEU 1955-től kezdett működni, egyeztetőfórum fontos szerepe volt a Saar-vidék kérdésének békés rendezésében. A szervezet szerepe az Egyesült Királyság EK-csatlakozása (1973) után csökkent, addig kormányközi egyeztetőfórum szolgált a biztonságpolitikai kérdésekkel kapcsolatban. A szervezet a NATO-hoz képest egyértelműen alárendelve működött, feladatai fokozatosan kiüresedtek. A 80-as évek közepére a NYEU hagyományos tevékenysége fokozatosan megszűnt, a katonai feladatokat a NATO, a szociális, illetve kulturális feladatokat az Európa Tanács, a gazdasági feladatokat pedig az Európai Gazdasági Közösség látta el. A maastrichti szerződés aláírását követően a NYEU székhelyét

<sup>19</sup> CSIKI (2010): i. m. 69.

<sup>20</sup> In HALMOSY Dénes – POPOVICS Béla: *Nemzetközi szerződések, 1945–1982. A második világháború utáni korszak legfontosabb külpolitikai szerződései*. Budapest, Gondolat Könyvkiadó. 257.

<sup>21</sup> Uo. 69.

Londonból Brüsszelbe helyezték át, és ezt követően megkezdődött a NYEU EU-ba történő beolvadásának többlepcsős folyamata.

## 6. „Gazdasági óriás” és „nemzetközi politikai törpe”

Johan Willem Beyen, nemzetközi banki és üzleti tapasztalatokkal is rendelkező holland politikus, külügyminiszter nevéhez köthető az európai közös piac megszületésének új terve. Az úgynevezett Beyen-terv szakított a gazdaság egy-egy területét integráló szektorális megközelítéssel. Beyen javaslata alapján készült el az 1952-es és 1953-as két holland memorandum, illetve az 1955-ös Benelux-kezdeményezés, amelyek az Európai Gazdasági Közösség létrehozását célozták.<sup>22</sup> A politikai integrációs tervek kudarcát követően egyértelműen eldőlt, hogy a funkcionalizmus elveire építve a gazdasági integráció megelőzi a politikait.

1955-ben az európai szintű föderalizmus kudarca, azaz az EVK bukása után Jean Monnet lemondott a Főhatóság elnöki tisztségéről (1952–1955), és létrehozta az Akcióbizottság az Európai Egyesült Államokért nevű szervezetet. Ezt követően Monnet újabb tervében az integrációnak az atomenergia területére való kiterjesztését javasolta. Még ebben az évben Gaetano Martino olasz külügyminiszter Messinába hívta a külügyminisztereket, a találkozon fogadták el az integráció továbbfejlesztésére vonatkozó Beyen-tervet. A messinai határozat alapján 1955-ben látott munkához a még ebben az évben létrehozott Kormányközi Bizottság (*Intergovernmental Committee*) elnöke, Paul-Henri Spaak, aki 1956-ra elkészítette az úgynevezett Spaak-jelentést. Ez alapján „a közös piac célja egy közös gazdaságpolitikával rendelkező nagy térség létrehozatala, hogy így egy erőteljes termelőegység jöjjön létre, és a folyamatos kiterjeszkedés lehetővé váljon, mint ahogy a megnövekedett stabilitás, az életszínvonal gyorsított növelése és a tagállamok közötti harmonikus kapcsolatok fejlesztése is cél”. A megfogalmazott célok eléréséhez fontosnak tartotta – a gazdasági források pazarlásának megszüntetése érdekében – az egymástól elkülönült állami piacok fúzióját, a mennyiségi korlátozások tilalmát, a szolgáltatások szabad mozgását és a közös agrárpolitika kialakítását.<sup>23</sup>

Valódi gazdasági integrációt tehát az 1957-ben aláírt római szerződések jelentettek. Ezeknek volt ugyanis köszönhető 1958-ban az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és az Európai Atomenergia Közösség (Euratom) létrejötte. Az 1965-ös döntést követően a korábban létrejött három közösség intézményei 1967-ben a gyakorlatban is egyesültek.<sup>24</sup> Az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Atomenergia Közösség és az Európai Gazdasági Közösség közös vezető intézményei az EK, majd az EU legfontosabb intézményei lettek. Ezt követően a létrejött szervezetet Európai Közösségeknek, röviden Közös Piacnak nevezték.

Az 1958-ban hatályba lépett Európai Gazdasági Közösséget létrehozó római szerződés alapján az elmúlt ötven év legfontosabb célkitűzése az áruk, a tőke, a személyek és a szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása volt (a „négy szabadság” elve). 1968-ban,

<sup>22</sup> Johan Willem Beyen: *a közös piac megálmodója*. Elérhető: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/johan\\_willem\\_beyen\\_hu.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/johan_willem_beyen_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>23</sup> *The Spaak Report (21 April 1956)*. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/2007/2/27/4b911a0a-6bd0-4e88-bff9-4c87690aa4e8/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2007/2/27/4b911a0a-6bd0-4e88-bff9-4c87690aa4e8/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>24</sup> 1967-ben lépett hatályba.



a szabadkereskedelmi övezet megteremtését követően, a külső vámtarifák egységesítésével és a belső vámok felszámolásával az alapító hat állam között jött létre a vámunió.

A közös pénz bevezetését célzó döntések közül az első volt az úgynevezett „valutakígyó”-rendszer 1972-es bevezetése. Ezt követően 1979-ben létrehozták az európai monetáris rendszert, illetve bevezették az ECU-t (European Currency Unit), a Közösség nem valóságos, virtuális pénzét, és meghatározták, hogy a nemzeti valuták hogyan válthatóak át ECU-re.

Az integráció bővítésével egyidejűleg vagy éppen arra válaszul zajlott és zajlik napjainkban is annak gazdasági és intézményi szintű mélyítési folyamata. 1974-ben a közösségi szintű döntések egyeztetése és előkészítése érdekében intézményesült az akkor még nem formális Európai Tanács, amely a tagállamok állam- és kormányfőinek csúcsszerve volt. Az európai integráció demokratikusabb működése szempontjából rendkívül fontos volt, amikor 1979-ben a közösség polgárai először választhatták közvetlenül az Európai Parlament képviselőit.<sup>25</sup>

Miután 1985-ben Milánóban döntés született az integráció mélyítését és az egységes belső piac megteremtését magába foglaló új szerződés 1992-ig történő elfogadásáról, az Egységes európai okmánnyal történő alapszerződés-módosítás is az egységes belső piac 1992 végéig történő megvalósítását célozta.

A keleti blokk és ezzel a bipoláris nemzetközi rendszer végleges felbomlásával egy időben került sor az alapító szerződések módosítására, valamint egy új alapító szerződés elfogadására. A maastrichti szerződés értelmében létrejött a hárompilléres Európai Unió, az Európai Gazdasági Közösségből Európai Közösség (EK) lett. Az új szerződés bevezette az uniós polgárságot, és ezt követően az EU céljai között szerepelt a közös valuta bevezetése, az EU nemzetközi szerepének megerősítése, illetve a közös kül- és biztonságpolitika intézményrendszerének kiépítése. A szerződést 1992 februárjában írták alá, majd 1993 novemberében lépett hatályba.<sup>26</sup>

Ezt követően a szerződés első módosítása az 1997-ben aláírt és 1999-ben hatályba lépett amsterdami szerződés volt. A döntések következtében bővültek az együttműködés területei, egyszerűsödtek a döntéshozatali folyamatok, valamint tovább nőtt az Európai Parlament jogköre. 1999-ben 15 EU-tagállamból 12-ben bevezetik az eurót mint hivatalos fizetőeszközt. Valódi pénzként azonban csak 2002-től kerül forgalomba. Az eurózónához Dánia, Nagy-Britannia és Svédország nem csatlakozott.

A 2001-ben aláírt és 2003-ban hatályba lépett nizzai szerződés megteremtette az EU legnagyobb bővítése számára az alapvető intézményi kereteket, és így a keleti bővítés feltételeit. A bővítést követően folytatódott az EU intézményi reformja. A folyamat először a végül elbukott alkotmányos szerződéssel (2004), majd véglegesen 2009-ben a lisszaboni szerződés hatálybalépésével zárult.

<sup>25</sup> Könyvemben a „Közgyűlés” helyett az „Európai Parlament” elnevezést használom, bár ez csupán az Egységes európai okmány (EEO) hatálybalépésével vált hivatalossá, azonban ezt az elnevezést a Közgyűlés már 1962 óta használta.

<sup>26</sup> 1992-ben Dánia népszavazással elutasította a maastrichti szerződést. 1993-ban végül egy újabb népszavazással elfogadták.

## 7. Összegzés

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának gyökerei a második világháború utáni sikeres és sikertelen integrációs, illetve biztonságpolitikai kezdeményezések sorában találhatók:

1. táblázat

*Megvalósult és meghiúsult kezdeményezések*

Megvalósult	Meghiúsult
1947. Marshall-segély	
1947. dunkerque-i szerződés	
1948. brüsszeli szerződés	
1949. Európa Tanács	
1949. NATO	
1951. ESZAK	
	1952. Európai Védelmi Közösség terve
	1952. Európai Politikai Közösség terve
1954. NYEU	

*Forrás: saját szerkesztés*

Noha a külpolitika, a biztonság- és védelempolitika végül nem jelent meg az EK-t létrehozó szerződésekben, az integráció kezdetektől egy biztonságpolitikai projektnek tekinthető. Egyfelől egy újabb európai szintű háború elkerülését célozta, másfelől viszont egyértelműen a szovjet fenyegetés árnyékában jött létre és fejlődött. A második világháború után kialakuló európai egységfolyamat a tagállamok közötti kapcsolatok pacifikálása és a nyugat-európai országok hatalmi státuszának megtartása mellett egyértelműen hozzájárult a volt vesztes hatalmak, az NSZK, illetve Olaszország demokratikus rendszereinek megszilárdulásához egyaránt.

Ahhoz, hogy megértsük a napjainkban lejátszódó rendkívül összetett folyamatokat, valamint az európai külkapcsolatokkal összefüggő javaslatokat és intézményi struktúrákat, vissza kellett térnünk az integráció elindulásakor jelentkező alapvető kérdésekhez, illetve történésekhez. Napjainkban az európai (külső és belső) biztonsági környezet jelentős változásokon megy keresztül. Mindez tartalmazza a hatalmi politika újraéledését, az Oroszország jelentette veszély újbóli feléledését, az új típusú kihívások megjelenését (hibrid fenyegetések), és ezzel együtt a dzsihadista terrorizmus megjelenését, valamint a nemzetközi politikai rendszer átrendeződésével az USA biztonság- és védelempolitikai prioritásainak változását, illetve az EU-t szétfeszítő euroszkepticizmus növekedését stb.

Vákát oldal

### III. A közös kereskedelempolitika és a nemzetközi megállapodások

Mind a mai napig az uniós külkapcsolatok egyik legfontosabb eszköze az elsősorban szabadkereskedelmi elveket szem előtt tartó közös kereskedelempolitika, amely elsődleges szerepet játszik az EU világgazdasági súlyának megőrzésében, illetve növelésében az egyre inkább kiéleződő nemzetközi gazdasági versenyben.

Az egységes piacként működő EU világgazdasági súlyát elsősorban az adja, hogy az Unió teljes GDP-jét<sup>27</sup> (2010-ben 12 268 387 millió euró, 2013-ban pedig 13,5 milliárd euró, a világ teljes GDP-jének 23,7%-át teszi ki) tekintve még 2013-ban is megelőzte az USA-t, Kínát és Japánt is. Annak ellenére, hogy a kb. 508 millió lakosú EU a világ népességének mindössze 7%-át adja, a világkereskedelemben is a legnagyobb a részesedése (az áruforgalom terén a világméretű exportok mintegy 15%-át, a szolgáltatásoknak pedig 25%-át bonyolítja). Világgazdasági pozícióját jelentős mértékben növeli, hogy az EU a világ legnagyobb segélyezőjének minősül. 2013-ban az EU, illetve tagállamai nyújtották a világ fejlesztési segélyeinek több mint felét, 56 milliárd eurót.<sup>28</sup> 2014-ben a világ összes exportjának és importjának 16,6%-át adta. Az EU a világ legnagyobb gazdasága, folyó áron számított GDP-je 2014-ben 13 946 milliárd euró volt, megelőzte az USA-t is.<sup>29</sup>

#### 2. táblázat

*A világ legnagyobb gazdaságával rendelkező országai (2014)*

	Folyó áron számított GDP (milliárd EUR)	Részesedése a világ GDP-jéből	Bruttó államadósság a GDP %-ában
EU 28	13 946	17,1	88,1
USA	13 058	15,9	104,8
Argentína	409	0,9	45,3
Ausztrália	1 086	1,0	33,9
Brazília	1 766	3,0	65,2
Dél-Afrika	264	0,7	46,0
Dél-Korea	1 062	1,6	36,0
India	1 544	6,8	66,1

<sup>27</sup> Gross Domestic Product – bruttó hazai termék.

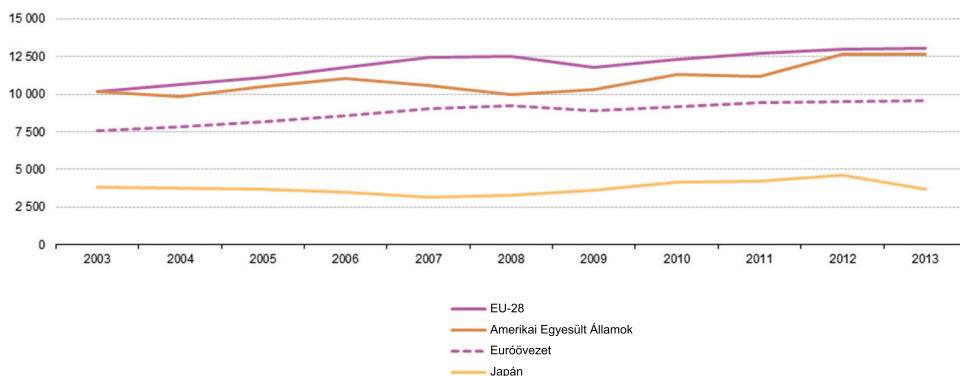
<sup>28</sup> Az EU képekben.

<sup>29</sup> Európai Bizottság (2016c): *Kereskedelempolitika*. (Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról.) 3. Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/9a2c5c3e-0d03-11e6-ba9a-01aa75ed71a1> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

	Folyó áron számított GDP (milliárd EUR)	Részesedése a világ GDP-jéből	Bruttó államadósság a GDP %-ában
Indonézia	669	2,5	25,0
Japán	3 464	4,4	246,2
Kanada	1 344	1,5	87,9
Kína	7 796	16,6	41,1
Mexikó	972	2,0	49,8
Oroszország	1 401	3,3	17,8
Szaúd-Arábia	562	1,5	1,6
Törökország	601	1,4	33,6
Világ	58 163	100	

Forrás: Európai Bizottság (2016c): *Kereskedelempolitika*. (Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról.)  
Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/9a2c5c3e-0d03-11e6-ba9a-01aa75ed71a1> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Ez a helyzet azonban nem minden szempontból ad okot optimizmusra, hiszen az EU28-ak gazdasági növekedése jóval elmarad a feltörekvő és fejlett versenytársak többségétől.<sup>30</sup> A 90-es évektől a gazdasági szempontból is egyre inkább többpólusúvá váló nemzetközi rendszerben az EU és számos tagállama gazdasági versenyképességének és a termelékenységeinek növekedési üteme fokozatosan elmaradni látszik a feltörekvő országok mellett. Ezen a helyzeten jelentős mértékben rontott az EU számos tagállamát (például Írország, vagy a déli tagállamok) súlyosan érintő eurózóna válsága 2008-tól.

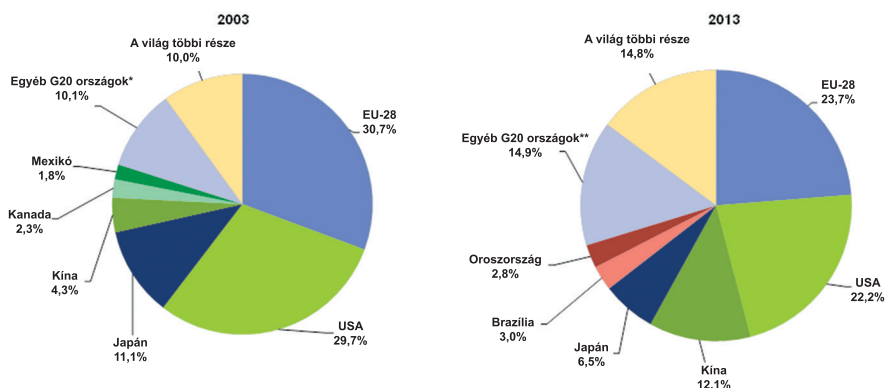


2. ábra

*Az EU világgazdasági súlya*

Forrás: Eurostat. Elérhető: [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/9/98/GDP\\_at\\_current\\_market\\_prices%2C\\_2003%E2%80%9313\\_%28EUR\\_1\\_000\\_million%29\\_YB14.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/9/98/GDP_at_current_market_prices%2C_2003%E2%80%9313_%28EUR_1_000_million%29_YB14.png) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>30</sup> Eurostat (2015): *The EU in the World – 2015 Edition*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6975194/KS-EX-15-001-EN-N.pdf/d05075db-b5cf-4751-b62b-f49cc89f3fa2> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



\* Brazília, India, Ausztrália, Dél-Korea, Indonézia, Oroszország, Törökország, Szaúd-Arábia, Argentína, Dél-Afrika

\*\* India, Kanada, Ausztrália, Mexikó, Dél-Korea, Indonézia, Törökország, Szaúd-Arábia, Argentína, Dél-Afrika

3. ábra

*Az EU világgazdasági súlyának változása 2003 és 2013 között*

Forrás: Eurostat. Elérhető: [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/d/dc/Share\\_of\\_world\\_GDP%2C\\_2003\\_and\\_2013\\_%28%25%29\\_EU\\_world15.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/d/dc/Share_of_world_GDP%2C_2003_and_2013_%28%25%29_EU_world15.png) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Emellett fontos megjegyezni, hogy az EU a fejlődő és átalakuló országok többségével kereskedelmi egyezmények, kereskedelmi preferenciák formájában valamilyen szintű kapcsolatot létesített.

## 1. A közös kereskedelempolitika

A közös kereskedelempolitika kialakulását végső soron az EGK létrehozásának egyik fő célkitűzése, a vámunió kialakítása segítette elő. Az 1950-es években, az EVK és az EPK és így a föderalista tervek bukását követően az európai közösségi intézményrendszer csírájának tekinthető ESZAK jelentős mértékben nemzetek feletti alapszerződése jelentett kiindulópontot az integráció fejlődése szempontjából. A Montánunió szervezeti felépítése, illetve működésének jellegzetességei elősegítették az úgynevezett „spill-over” koncepció megvalósulását. A gazdaság egyik ágazatában megvalósuló integráció ugyanis fokozatosan átgyűrűzött és láncreakció-szerűen kikényszerítette más ágazatokban is hasonló integrációs struktúrák létrejöttét.

A római szerződések aláírását és ratifikációját követően a hagyományos külpolitika és diplomácia tagállami hatáskörökben maradt, az integráció külkapcsolatait a közös kereskedelempolitika fejlődése indította útjára. Az EGK-t létrehozó római szerződés 3. cikke értelmében a Közösség tevékenysége kezdetektől magában foglalta a) a tagállamok közötti vámok, mennyiségi korlátozások, valamint minden más, azokkal azonos hatású intézkedés eltörlése mellett b) a közös vámtarifa létrehozása és a harmadik országokkal szemben közös kereskedelempolitika kialakítását. A közös kereskedelempolitika létrejöttével a közösségek külkapcsolatai gazdaságosodtak, valamint a fokozatosan kiépülő kereskedelmi kapcsola-

tokon keresztül egy egyre bővülő kereskedelmi háló vagy az intézményesített kapcsolatok koncentrikus körök formájában fejlődtek tovább.

Az EVK kudarcából következően az EGK-t létrehozó római szerződések hagyományos értelemben vett külpolitikai vagy diplomáciai, illetve védelmi kérdésekkel nem foglalkoztak. 1949-re a NATO létrejöttével a katonai, biztonságpolitikai integráció szélesebb keretrendszerben valósult meg, Nyugat-Európa a NATO és ezzel együtt az USA védőernyője alá került, az 1954-ben létrejövő Nyugat-európai Unió is fokozatosan kiüresedett. Ekkorra egyértelmű lett, hogy az európai nemzetállamok egy kis csoportja sem képes a nemzetállami szuverenitás jelentős mértékű feladására, hogy politikai uniót lehessen létrehozni.<sup>31</sup> Az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom intézményein keresztül is csak a gazdasági és nem a politikai, biztonságpolitikai integráció kiépítése folytatódott.

Az újonnan létrejött intézményi struktúra a nemzetekfelettségtől némileg a kormányköziség felé távolodva, továbbra sem véglegesítette az európai kormányzás kérdését, hiszen sem a Bizottság, sem a Tanács nem töltötte be a valódi, a nemzeti intézményekhez hasonló európai kormány szerepét, a közgyűlés tagjait pedig egyelőre nem közvetlenül választották. Mindennek ellenére az európai, *sui generis* jogteremtő folyamat visszafordíthatatlanul kezdetét vette. A Közösségeket létrehozó római szerződés alapján az elmúlt ötven év legfontosabb célkitűzése az áruk, a tőke, a személyek és a szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása volt (a „négy szabadság” elve). 1968-ban, a szabadkereskedelmi övezet megteremtését követően, a külső vámtarifák egységesítésével, illetve a belső vámok felszámolásával, az alapító hat állam között létrejött a vámunió. A közös kereskedelem-politika kialakulásával párhuzamosan az 1970-es évekig a külpolitika összehangolására és irányítására informális mechanizmus sem alakult ki.

Az EGK külkapcsolati rendszere fokozatosan a külkereskedelmi területen gazdaságosodva fejlődött. A közös kereskedelem-politika a gyakorlatban a harmadik, vagyis EU-n kívüli országokkal szemben alkalmazott kereskedelmet jelenti. A különböző mértékű és szintű kereskedelmi kapcsolatok következtében az EU-val kapcsolatban álló harmadik országok az egységes belső piaccal történő integráció különböző szintjeit érték el, mind- eddig a legmagasabb szintű integráció az Európai Gazdasági Térségen belül valósult meg.

A vámunió létrejöttét követően a közös kereskedelem-politika véglegesen 1970-ben lépett hatályba. Ezzel gyakorlatilag a külkereskedelmi kérdések és az ezekkel kapcsolatos nemzetközi megállapodások kötése teljes egészében közösségi hatáskörbe kerültek. Mindezt is jelenti, hogy az uniós szerződésekben rögzített hatáskör-átruházás elve alapján a tagállamok nem köthetnek kereskedelmi megállapodásokat, így napjainkban a közös kereskedelem-politika teljes egészében uniós szinten valósul meg.

Az EU közös kereskedelem-politikája, a külkereskedelmi szakpolitika számos területre terjed ki. Ezek közé napjainkban nem csupán a termékek és szolgáltatások kereskedelme, hanem a szellemi tulajdon, illetve a külföldi közvetlentőke-befektetések kereskedelmi vonatkozásai is beletartoznak. A kereskedelem-politikán belül számos eszköz (például az exportra, importra és a kereskedelem védelmére vonatkozó szabályok) szolgálja a kereskedelem védelmét és a piacra jutást az európai vállalkozások érdekében. Az EU alacsonyabb

<sup>31</sup> GAZDAG (2008b): i. m.

vámokkal, valamint különböző támogatási (fejlesztési, illetve segélyezési) programokkal segíti a fejlődő országok kereskedelmét, és így gazdasági növekedését.<sup>32</sup>

A külkereskedelmi kérdésekhez a közös vámtarifa meghatározása, kereskedelmi tárgyalások stb. tartoznak. Napjainkban az EU tagállamai közötti kapcsolatok esetében az egységes belső piacra vonatkozó szabályok érvényesek, és a kereskedelempolitika legfőbb célja a WTO-szabályok alapján, az EU és tagállamainak érdekeit figyelembe véve szabadkereskedelmi megállapodások kötése szerte a világon. Az EU 1995-től tagja a WTO-nak. A WTO-szabályok alapján létrejövő preferenciális kereskedelmi megállapodások tárgyalásain az Európai Uniót az Európai Bizottság képviseli szorosan együttműködve a tagállami kormányokkal és az Európai Parlamenttel. Az egységes belső piacnak köszönhetően, illetve az EU gazdasági és kereskedelmi méretéből fakadóan jóval nagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkezik a különböző bilaterális és multilaterális kereskedelmi tárgyalásokon, mint mindennek hiányában az egyes tagállamok rendelkeznének külön-külön.<sup>33</sup>

## 2. A római szerződésektől kialakuló külkapcsolati rendszer

Mint korábban említettük, az EGK-t létrehozó 1957-es római szerződésben nincs hagyományos külpolitikára utaló cikkely, a tradicionális diplomácia és biztonságpolitika megmaradt a tagállamok hatáskörében, a szervezet külkapcsolatai végső soron az EGK gazdasági, valamint kereskedelmi kapcsolatainak kiépítésével kapcsolatban jelentek meg.

### Az EGK külkapcsolati rendszerének elemei:

1. a közös vám- és kereskedelempolitika (RSZ<sup>34</sup> 133. cikke),
2. az EK bővítési folyamata (a csatlakozás a RSZ 237. cikke),
3. a társulási kapcsolatok (a RSZ 238. cikke),
4. illetve a fejlődő országok (elsősorban az EK-tagállamok volt gyarmatai) támogatását célzó fejlesztési politika voltak.

Mindezek az elemek az EK koncentrikus külkapcsolatrendszerének kiépítését eredményezték. A kereskedelmi megállapodások (RSZ 133. cikke) és a kívülálló országok közötti kereskedelmi kapcsolatok szabályozása a Közösség kizárólagos hatáskörébe került. A vámunió alapján a tagállamok közös vámtarifát alkalmaznak az Unióba érkező importra.

Az 1993-ban hatályba lépő maastrichti szerződés alapján az első pillérhez tartozó területen a közös kereskedelempolitikában az Európai Bizottság, illetve a Tanács a két legfontosabb szereplő, és a döntések az esetek többségében minősített többséggel születnek (kivéve például társulási megállapodások). A kereskedelempolitika területén a Bizottság önálló döntéshozatali hatáskörrel is rendelkezik, amelyet a Tanács felügyel. Az amszterdami

<sup>32</sup> *Külkereskedelem*. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/external\\_trade.html?locale=hu&root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D07](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/external_trade.html?locale=hu&root_default=SUM_1_CODED%3D07) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>33</sup> Uo.

<sup>34</sup> Római szerződés – Treaty of Rome. Elérhető: [http://www.parlament.hu/irom37/9171/alapszerzodes/i\\_11957e-hu.pdf](http://www.parlament.hu/irom37/9171/alapszerzodes/i_11957e-hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



és a nizzai szerződéssel a szellemi tulajdon és a szolgáltatások bizonyos területei is a közös kereskedelempolitika hatálya alá kerültek, de ezekben az esetekben a Tanács egyhangúlag jár el.

### 3. A lisszaboni szerződés által bevezetett változások

A 2009 óta hatályos lisszaboni szerződés elősegítette az EU és a tagállamok hatásköreinek pontosabb szétválasztását. A lisszaboni szerződéssel a közös kereskedelempolitika, a fejlesztési és együttműködési politika, illetve a közös kül- és biztonságpolitika közti szorosabb együttműködés valósulhat meg. A közös kereskedelempolitikát az EU működéséről szóló szerződés 5. rész 2. címe 206–207. cikkei szabályozzák. Ez alapján a következő tevékenységek tartoznak a közös kereskedelempolitikához: 1. vámtarifák módosítása, 2. az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa, illetve kereskedelmi megállapodások megkötése, 3. a szellemi tulajdonjog kereskedelmi vonatkozásai, 4. a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó intézkedések, 5. a liberalizációs intézkedések egységesítése, 6. az exportpolitikák, és 7. a kereskedelmi védintézkedések, például dömpingeljárások, exporttámogatások.

#### **Az EU kereskedelempolitikájának három fő cselekvési iránya napjainkban:**

1. részt vesz a WTO égisze alatt folyó (elsősorban liberalizációs) többoldalú kereskedelmi tárgyalásokon;
2. kétoldalú kereskedelmi kapcsolatokat épít országokkal és térségekkel; illetve egyoldalú preferenciális elbánást biztosít fejlődő országok részére;
3. átfogó stratégiát dolgoz ki a legfontosabb exportpiacokon meglévő akadályok lebontása érdekében.<sup>35</sup>

### 4. Nemzetközi megállapodások

A lisszaboni szerződés értelmében az EU jogi személyiséget kapott (EUSZ 47. cikk), az EK jogutódja (EUSZ 1. cikk) és egyben a nemzetközi jog alanya lett (erre volt precedens, de korábban az alapító szerződések de jure nem mondták ki). Az EU saját nevében részt vehet tárgyalásokon, illetve az alapító szerződések alapján egyedül vagy a tagállamokkal együtt nemzetközi szerződéseket is köthet. A lisszaboni szerződést megelőzően csupán az EU-t létrehozó közösségeknek volt jogosultsága szerződések megkötésére. Az EUMSZ szerint a nemzetközi megállapodások az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó politikái közé kerülnek azokban az esetekben, amikor ezek megkötését uniós jogalkotási aktus írja elő. (EUMSZ 3. cikk 2. bekezdés) Az Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az EU intézményeire és a tagállamokra is. Így az EU egésze számára tehát jogok és kötelezettségek egyaránt keletkeznek.

<sup>35</sup> Európai Bizottság (2016c): *i. m.* 10.

Az EUMSZ Ötödik rész V. cím 216–219. cikkelyei szerint az EU nemzetközi megállapodásokat köthet. A 216. cikk leírja az EU külügyi hatásköreit, és ez alapján a következő 4 esetben köthet nemzetközi megállapodásokat: 1. ha a szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő; 2. ha a szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges; 3. ha valamelyik kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű megkötést tartalmaz; 4. vagy ha a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja. „Ha tehát az Unió közös szabályokat fogadott el egy politika végrehajtása terén, akkor a tagállamoknak nem áll jogukban megállapodást kötni harmadik országokkal az e szabályokat érintő kötelezettségekről.”<sup>36</sup>

### **Megállapodások megkötésekor követendő eljárások a lisszaboni szerződés szerint**

Az EUMSZ 218. cikke szabályozza a nemzetközi megállapodások megkötésekor követendő eljárásokat. A közös kereskedelempolitikára vonatkozó megállapodásokat viszont az EUMSZ 207. cikke tartalmazza. A nemzetközi megállapodások megkötéséhez szükséges tárgyalások elindítását a Bizottság vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője kezdeményezi. Ezt követően a Tanács felhatalmazása alapján kezdődhetnek el a tárgyalások (kijelölve a főtárgyalót és a tárgyalási irányelveket). A Tanács végül a főtárgyaló javaslata alapján adja meg a felhatalmazást a megállapodás aláírására, ezáltal a Tanács köti meg a megállapodást. Mindemellett a szerződések rögzítik az EP szerepét a megállapodások megkötésében (egyeztetés, konzultáció, illetve tájékoztatási kötelezettség). A tanácsi döntés esetében fő szabály a minősített többség, kivéve, ha a szerződés egyhangúságot ír elő. A monetáris politika terén kötött megállapodásokat az EUMSZ 219. cikke szabályozza.

Az EU és a tagállamok közötti hatáskörök megosztása a nemzetközi ügyekben is érvényesül. Az Unió nemzetközi megállapodást abban az esetben köthet, ha vagy kizárólagos, vagy a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik. A kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken az EU egyedül jogosult tárgyalni, megállapodást kötni. A megosztott hatáskörök (EUMSZ 4. cikk) esetében a megállapodást az Unió és a tagállamok egyidejűleg kötik meg, tehát a tagállamok hozzájárulásával, illetve aktív részvételével a folyamatban. Ebben az esetben úgynevezett vegyes megállapodások születnek.<sup>37</sup> Ezen vegyes megállapodástípusra az utóbbi időszakban példaként említhető az EU-t, illetve az észak-amerikai térséget érintő CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement – átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás)<sup>38</sup> és a félbehagyott TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership – Transatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség). A közös kül- és biztonságpolitika a lisszaboni szerződésen belül is külön szabályozás alá tartozik.

<sup>36</sup> *Nemzetközi megállapodások és az EU külügyi hatáskörei* (2016). Elérhető: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/ai0034\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/ai0034_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>37</sup> Uo.

<sup>38</sup> *Átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai között* (2017). Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:2201-7A0114\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:2201-7A0114(01)) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

**AZ EU és a tagállamok hatáskörei a lisszaboni szerződés alapján**

EU kizárólagos hatáskörei (EUMSZ 3. cikk):

- a) vámunió,
- b) a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása,
- c) monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek hivatalos pénzneme az euró,
- d) a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében,
- e) közös kereskedelempolitika.

A megosztott hatáskörök (EUMSZ 4. cikk):

- a) belső piac,
- b) a szociálpolitikának az e szerződésben meghatározott, egyes vonatkozásai;
- c) gazdasági, társadalmi és területi kohézió,
- d) mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését;
- e) környezetvédelem,
- f) fogyasztóvédelem,
- g) közlekedés,
- h) transzeurópai hálózatok,
- i) energiaügy,
- j) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség,
- k) a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az e szerződésben meghatározott vonatkozásai.

További hatáskörök

Támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatáskör (EUMSZ 6. cikk):

- emberi egészség védelme,
- ipar,
- kultúra,
- idegenforgalom,
- oktatás, szakképzés, sport, ifjúság,
- polgári védelem,
- igazgatási együttműködés.

Összehangolt politikák (EUMSZ 5. cikk):

- gazdaságpolitika (külön rendelkezések az eurózónában),
- foglalkoztatáspolitikai,
- szociálpolitika.

Az integráció fejlődésével párhuzamosan az EU a nemzetközi rendszer sajátos szereplője lett, egyre inkább államszerű, az államszövetségekhez, szövetségi államokhoz hasonló szerepet kíván betölteni. A lisszaboni szerződés az EU-t jogi személyiséggel ruházta föl, de a tagállamok továbbra is a nemzetközi kapcsolatok szuverén szereplői maradtak, az EU származékos, korlátozott nemzetközi hatáskörrel rendelkezik. Az EU hatásköre a nemzetközi jogban a következő területekre terjed ki:

- kizárólagos hatáskörbe tartozó területek: például kereskedelempolitika – az EU köthet megállapodásokat;

- a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken (például kultúra) a tagállamok járhatnak el;
- társulási megállapodások, csatlakozási szerződések esetében az EU és tagállamai közösen lépnek föl.<sup>39</sup>

## 5. Az EU kétoldalú kapcsolatai és az azokat meghatározó szerződési rendszer

A lisszaboni szerződés alapján az EU az Unión kívüli országokkal az EUMSZ 207. cikke (kereskedelmi megállapodások) és a 218. cikkely alapján hozhat létre nemzetközi megállapodásokat. A 217. cikk szerint az EU szorosabb preferenciális jellegű együttműködést hozhat létre, úgynevezett társulási megállapodásokat köthet egy vagy több harmadik országgal (országcsoporthal) vagy nemzetközi szervezettel.

A társulás azt jelenti, hogy az EU az egyszerű kereskedelmi kapcsolatoknál, illetve egy egyszerű együttműködésnél több, preferenciális, gazdasági és politikai jellegű együttműködést köt (kölsönös jogok, kötelezettségek, közös fellépés, közös eljárások). Ezek a társulási megállapodások esetenként az EU-hoz történő csatlakozáshoz is vezethetnek (például Dél-Európa vagy Kelet-Közép-Európa esetében). A társulási megállapodások szándékotól és a partnerországtól függően szabadkereskedelmi megállapodást vagy vámunió létrehozásáról szóló döntést is tartalmazhatnak. A társulási szerződések jogi alapját az EUMSZ 217. cikkelye jelenti. A 90-es évek óta a demokratikus elvek és emberi jogok tiszteletben tartása is szerepel a megállapodásokban. Az esetek többségében a társulási megállapodás a korábbi együttműködési megállapodást váltja fel.<sup>40</sup>

## 6. Összegzés, kihívások napjainkban

Napjainkban az uniós kereskedelempolitikát az uniós társadalom és a különböző tagállami politikai szereplők részéről egyre több kritika éri. Az egyre intenzívebb vita elsősorban az uniós kereskedelempolitikát és az ezzel összefüggő megállapodásokat előkészítő döntéshozatali folyamatok átláthatóságával, a szabadkereskedelem mindenhatóságával, illetve az európai értékek (környezetvédelem, fogyasztóvédelem, szociális jogok stb.) megőrzésével kapcsolatban zajlik. Mindezzel kapcsolatban azonban fontos megjegyezni, hogy a különböző szintű kereskedelmi megállapodásoknak a gazdasági célokon és érdekeken túl geopolitikai súlya is van.

Kritikák azonban nem csupán belülről, hanem az EU partnerei részéről is érik a politika végrehajtását. A fejlődő világban számos esetben hallhatjuk azt a kritikát, hogy a hangzatos normatív célok mögött sokszor csupán az EU tagállamainak érdekeit előtérbe állító burkolt protekcionizmus jelenik meg például a mezőgazdasági termékekre vonatkozó kereskedelempolitikai szabályok terén. Az általánosan megfogalmazott külpolitikai célok

<sup>39</sup> A megállapodások megkötésének folyamatát lásd az alábbi linken: [www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-trade-negotiation](http://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-trade-negotiation) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>40</sup> *EU Association Agreements* (2015). Elérhető: [https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404\\_en/3763/EU%20Association%20Agreements](https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404_en/3763/EU%20Association%20Agreements) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

és a kereskedelempolitikai gyakorlat közötti koherencia hiánya számos esetben az EU hi-telességének romlásához is vezetett.

2015-ben az Európai Bizottság látva a kritikákat, az esetenként a kereskedelempolitika megvalósulását és újabb megállapodások megkötését is akadályozó heves politikai vitákat, és reagálva az egyre szélesebb uniós közvélemény által megfogalmazott aggodalmakra, új kereskedelmi stratégiát („A mindenki számára előnyös kereskedelem: A felelősebb kereskedelem- és beruházáspolitikára felé”) dolgozott ki. Napjainkban, amikor a protekcionizmus szelleme egyre több tagállamban szabadult ki a palackból, és egyre többször kérdőjelezi meg a szabadkereskedelem elveit leginkább szem előtt tartó uniós kereskedelempolitika sikereit, hatékonyságát, európai értékeket és érdekeket érvényesítő képességét, az új stratégia három kulcseleme a hatékonyság, az átláthatóság, illetve az európai értékek lettek.<sup>41</sup>

Az új kereskedelempolitika az uniós külpolitikával összhangban igyekszik az uniós közvéleményt egyre inkább nyugtalanító kérdésekre megfelelő választ adni. A hatékonyság az uniós kereskedelempolitika korszerűsítését, alkalmazkodását az új gazdasági folyamatokhoz (például az értékláncalapú gazdaság, a digitális kereskedelem); az átláthatóság a kulcsfontosságú tárgyalási dokumentumok közzétételét; az értékalapú megközelítés az európai szociális és szabályozási modell megőrzését jelenti.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> *A mindenki számára előnyös kereskedelem: Az Európai Bizottság előterjeszti az új kereskedelmi és beruházási stratégiát* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5806\\_hu.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5806_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>42</sup> Uo. 3.

## **IV. Különböző kapcsolat- és szerződéstípusok: koncentrikus körök az EU körül**

Az EU közös kereskedelempolitikájának (EUMSZ 207. cikk) és fejlesztéspolitikájának köszönhetően napjainkra igen bonyolult, a gazdasági, kereskedelmi, illetve politikai kapcsolatokra épülő koncentrikus körökre hasonlító külkapcsolati rendszer alakult ki. Az egyes országokkal vagy országcsoportokkal a kapcsolatok mélységétől függően az EU különböző típusú kereskedelmi megállapodásokat köt (EUMSZ 218. cikk). Mindezen túl az EUMSZ 217. cikke alapján az EU a kereskedelmi megállapodásoknál szorosabb, preferenciális jellegű együttműködést hozhat létre, úgynevezett társulási megállapodásokat köthet. Az egyes megállapodások jellege alapvetően azok tartalmától függ: az afrikai, karibi és csendes-óceáni országokkal az összetett multilaterális megállapodások keretein (yaoundéi és loméi egyezmények) belül a fejlesztést elősegítő gazdasági partnerségi megállapodások jöttek létre. A fejlett országokkal és a feltörekvő gazdaságokkal hagyományos vagy átfogó szabadkereskedelmi megállapodások születtek. A bővítéspolitika vagy az európai szomszédságpolitika ernyője alatt, egyfajta szélesebb politikai megállapodás részeként a kereskedelmi megállapodások egyes társulási megállapodások részét is képezik.

### **1. Kétoldalú kereskedelmi, illetve szabadkereskedelmi megállapodások**

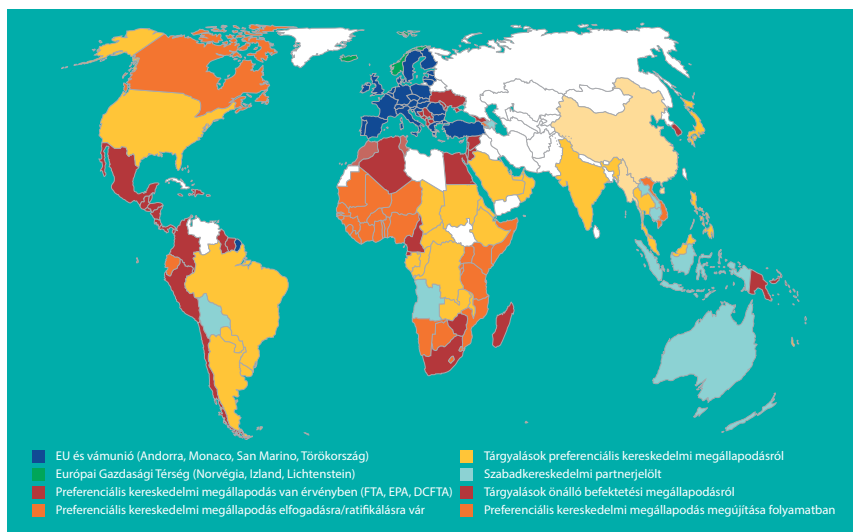
A 60-as évektől megkezdődött az EGK elsősorban gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokon alapuló külkapcsolati rendszerének kiépülése. A római szerződések alapján az EK kereskedelmi megállapodásokat kötött számos állammal (Irán 1963, Izrael 1964, Libanon 1965, Jugoszlávia 1968, majd Spanyolország 1970, Argentína 1971). 1973-ban az Egyesült Királyság és Dánia EK-hoz történő csatlakozását követően az EFTA-államok egyenként szabadkereskedelmi megállapodást kötöttek az EGK-val. Fontos megjegyezni, hogy 1992-ben az EFTA és az EU között létrejött az Európai Gazdasági Térség.

A szabadkereskedelmi megállapodásokkal az EU és partnerei fokozatosan eltörlik az ipari és részben a mezőgazdasági termékek behozatali és kiviteli vámjait és a kvótákat. Ezen kívül gyakran tartalmaznak olyan elemeket, amelyekkel fokozatosan liberalizálják a szolgáltatásokat, befektetéseket és a szabadalmakat. A hagyományos szabadkereskedelmi megállapodásokon túllépve az EU 1995-ben vámunióra lépett Törökországgal. A szabadkereskedelmi megállapodások közül kiemelendő a 2011-ben hatályba lépett, Dél-Koreával kötött szabadkereskedelmi megállapodás.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Az EU–Koreai Köztársaság szabadkereskedelmi megállapodás. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Arx0032> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Az elsősorban vámokra és az ipari termékekre korlátozódó szabadkereskedelmi megállapodások mellett napjainkban az úgynevezett átfogó megállapodások keretein belül a korábban kevésbé bevont területek, például a szabványok vagy a beruházások is megjelennek. 2016 júliusában az Európai Bizottság javaslatot tett az Európai Unió Tanácsának az EU és Kanada közötti átfogó gazdasági, illetve kereskedelmi megállapodás (CETA) aláírására.<sup>2</sup> A Tanács 2016. október 28-án elfogadta a Kanadával való átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodásra vonatkozó határozatsomagot, amely a megállapodás aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról szóló határozatot, illetve a megállapodás megkötésével kapcsolatban az Európai Parlament egyetértését kérő döntést tartalmazta. Az átfogó megállapodás a jelenlegi kereskedelmi vámok több mint 99%-át eltörli. Az áruk, a szolgáltatások, a közbeszerzések és a beruházások előtti piacnyitás mellett rendelkezik a szellemi tulajdon-joggal, az egészségügygel és növényegészségügyi intézkedésekkel, a fenntartható fejlődéssel, a szabályozási együttműködéssel, a kölcsönös elismeréssel, a kereskedelmi eljárások egyszerűsítésével, a nyersanyagokkal kapcsolatos együttműködéssel, a vitarendezéssel, valamint a kereskedelem technikai akadályaival kapcsolatos területekről.<sup>3</sup> A Trump-adminisztráció beiktatásáig pedig a sokat vitatott transzatlanti kereskedelmi és befektetési partnerségről (TTIP) szóló tárgyalások folytak az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között.

A lisszaboni szerződés alapján az EU az Unión kívüli országokkal az EUMSZ 207. cikke alapján kereskedelmi megállapodásokat köthet.



4. ábra

#### Az EU regionális kereskedelmi megállapodásai

Forrás: EU regional trade agreements – infographics. Elérhető: [ec.europa.eu/europeaid/eu-regional-trade-agreements-infographics\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/eu-regional-trade-agreements-infographics_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.) alapján

<sup>2</sup> Az Európai Bizottság javasolja az EU–Kanada kereskedelmi megállapodás aláírását és megkötését (2016). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2371\\_hu.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2371_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>3</sup> Az EU és Kanada közötti kereskedelmi megállapodás: A Tanács elfogadta az átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás aláírásáról szóló határozatot (2016). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/10/28-eu-canada-trade-agreement](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/10/28-eu-canada-trade-agreement) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## 2. Társulási megállapodások (association agreements) a 60-as, 70-es években

A 60-as évektől kezdve az EGK/EK elsősorban déli irányba, a Földközi-tenger térsége felé fordult, társulási megállapodásokat és kétoldalú kereskedelmi kapcsolatokat kötött Görögországgal (1961), Törökországgal (1963), Ciprussal (1971) és Máltával (1973). E megállapodástípusok közül, amelyek az európai államok számára a csatlakozás előkészítését jelentették, jelenleg egy, a Törökországgal kötött megállapodás van érvényben, a többi állam az EK/EU bővítési folyamatának eredményeképpen több lépcsőben csatlakozott az integrációhoz. Ezek a társulási megállapodások szabadkereskedelmi megállapodást is tartalmaztak.

A lisszaboni szerződést követően társulási megállapodások az EUMSZ 217. cikke (az EKSZ korábbi 301. cikke) alapján jönnek létre.

3. táblázat

*Társulási szerződéstől a csatlakozásig, Dél-Európa és Törökország*

Ország	Társulási szerződés aláírása	Társulási szerződés életbelépése	Hivatalos csatlakozási kérelem benyújtása	Csatlakozási tárgyalások kezdete	Csatlakozás
Görögország	1961. július	1962. november	1975. június	1979. július	1981
Törökország	1963. szeptember	1964. december	1987. április	2005. október	-
Málta	1970. december	1971. április	1990. július	2000. február	2004
Ciprus	1972. december	1973. június	1990. július	1998. március	2004

*Forrás: saját szerkesztés*

## 3. Együttműködési megállapodások (cooperation agreements) a 70-es években

A 70-es években a Földközi-tenger medencéjének déli országaival a pénzügyi segítségnyújtási tételeket is magukban foglaló együttműködési megállapodások születtek.<sup>4</sup> Az Európai Közösségek 1976-ban a Maghreb-országokkal (Algéria, Marokkó, Tunézia), 1977-ben pedig a Mashreq-országokkal (Egyiptom, Jordánia, Libanon, Szíria)<sup>5</sup> kötött ilyen típusú egyezményeket, amelyek a korábbi hagyományos történelmi és gyarmati kapcsolatokon alapultak, illetve a nem európai államoknak kereskedelmi preferenciák nyújtását (egyoldalú kedvezmények), nem pedig a későbbi csatlakozás előkészítését jelentették. Líbiával ekkor semmilyen érdemi megállapodás nem született. Izraellel pedig az EK 1975-ben szabadkereskedelmi megállapodást kötött.

<sup>4</sup> SZIGETVÁRI Tamás (2001): Az Európai Unió mediterrán politikája. *EU Working Papers*, 4. évf. 4. sz. 81–103. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/00000/00026/00014/pdf/euwp\\_EPA00026\\_2001\\_04\\_1\\_084-103.pdf](http://epa.oszk.hu/00000/00026/00014/pdf/euwp_EPA00026_2001_04_1_084-103.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01)

<sup>5</sup> Például a mai napig érvényben lévő EK és Szíria közötti együttműködési megállapodás: *Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Syrian Arab Republic* (1978). Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21977A0118\(05\):EN:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21977A0118(05):EN:HTML) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



A gazdasági és társadalmi fejlesztést célzó együttműködésekkel biztosították az ipari termékek számára a közös piacra jutást. Az egyezményt konkrét hitelek, segélyek is kiegészítették. Az ilyen típusú megállapodások elsősorban a kereskedelmi, gazdasági területekre terjedtek ki. Az alapítószerződésekben külön nem nevesített együttműködési megállapodások megkötéséhez jogi alapot elsősorban a közös kereskedelempolitikáról szóló cikk nyújt (EUMSZ 207. cikk, korábban EKSZ 133. cikk).<sup>6</sup>

#### 4. Európai Gazdasági Térség (European Economic Area)

Napjainkban a társulási megállapodások legmagasabb szintű formáját az Európai Gazdasági Térség (EGT) jelenti (jogalap: EUMSZ 217. cikk). Az 1960-ban létrejött EFTA (Európai Szabadkereskedelmi Társulás)<sup>7</sup> tagjai közül elsőként az Egyesült Királyság csatlakozott az EK-hoz (1973). A 60-as évektől a két szervezet, az EK és az EFTA között fokozatosan egyre szorosabb kapcsolat alakult ki, majd az EFTA-országok a 70-es évektől egyenként szabadkereskedelmi kapcsolatot, majd vámuniót is létesítettek az EGT-vel.

A bipoláris nemzetközi rendszer szétesésével párhuzamosan, 1989-ben megkezdődő tárgyalásokat követően 1992-ben az EK- és az EFTA-országok aláírták az Európai Gazdasági Térséget létrehozó szerződést, amely 1994-ben lépett hatályba. Az évekig tartó tárgyalási folyamat számos politikai, jogi és gazdasági kérdést (például a jogharmonizáció vagy az osztrák semlegesség kérdését) hozott felszínre. Az EGT által biztosított szerződéses keretrendszer jogi értelemben az EU-hoz történő csatlakozás nélkül a lehető legszorosabb kapcsolatot biztosítja az EU és harmadik országok között a benne részt vevő államok számára. Az új együttműködési forma az egységes piaci *acquis* átvételével az EFTA-tagok számára lehetővé tette az egységes belső piacra való bejutást.<sup>8</sup> Az uniós döntéshozatali folyamatban való részvétel nélkül az uniós joganyag átültetését és végrehajtását speciális EFTA-testületek és egy parlamenti vegyes bizottság követi.

Az EGT jelentőségét megalakulásakor némileg csökkentette, hogy közben több EFTA-tagállam is tárgyalásokat kezdett a csatlakozás érdekében (elsőként Ausztria már 1989-ben). Mivel a bipoláris nemzetközi rendszer szétesését követően elhárult a legfontosabb akadály (a két blokk közötti szembenállás) a semleges országok csatlakozása elől, így fokozatosan az EGT helyett az EK/EU-tagság mellett döntöttek. A csatlakozási tárgyalások elindítását elsősorban az indokolta, hogy az EGT-tárgyalások alatt eldőlt, hogy a közösségi vagy később uniós joganyag jelentős mértékű átvétele nélkül ezek az országok nem részesülhetnek a 80-as évek második felében kiépülő egységes belső piac előnyeiből. Az uniós

<sup>6</sup> MARÍN DURÁN, Gracia – MORGERA, Elisa (2012): *Environmental Integration in the EU's External Relations: Beyond Multilateral Dimensions*. Oxford, Bloomsbury Publishing. 62.

<sup>7</sup> A tagok: Ausztria, Dánia, Nagy-Britannia, Norvégia, Portugália, Svédország, Svájc, és hamarosan csatlakozott Finnország, Liechtenstein és Izland is. Az EFTA-tagok – az EGT-nél lazább szövetségben – az egymással szembeni vámok lebontásán fáradoztak. Végül szinte minden EFTA-tag belépett az Európai Unióba. Az EFTA-tagok közül Svájc, Norvégia, Izland és Liechtenstein nem csatlakozott az Európai Unióhoz.

<sup>8</sup> BAHADIR, Aydan – FAYOS, Fernando Garcés de los (2018): *Az Európai Gazdasági Térség (EGT), Svájc és az északi régió*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.5.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.5.3.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

tagság hiányában viszont ezen országok nem vehettek volna részt az uniós döntéshozatali folyamatokban, így a gyakorlatban szuverenitásuk jelentős mértékben önkéntesen sérült.

A sikeres csatlakozási tárgyalások eredményeképpen 1995-ben Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozott az Európai Unióhoz. A norvégok a kormány szándékaival elmentében népszavazáson másodszorra is elutasították az EU-hoz történő csatlakozást, így az 1994-től létező EGT EFTA tagjai: Norvégia, Liechtenstein és Izland.

Svájc nem tagja az EGT-nek, miután lakossága népszavazáson elutasította a szerződés hatálybalépését, így az ahhoz való csatlakozást. Az EGT-tagság hiányában Svájcot kb. 120 különböző kétoldalú ágazati megállapodás köti az EU-hoz. Az EU és Svájc közötti kapcsolatot nehezítette, amikor a 2014-es svájci népszavazáson enyhe többséggel (50,3%) a lakosság az alkotmánymódosítás mellett szavazott, hogy a nem svájci nemzetiségűek számára éves kvóták legyenek, és előnyben részesítsék a svájci polgárokat a munkaerőpiacon. Ezek a döntések teljes mértékben szemben álltak a személyek szabad mozgásának elvével.

Izland 2009-ben, a pénzügyi válságot követően kérte felvételét az Európai Unióba. 2010-ben a Tanács elfogadta Izland csatlakozási kérelmét, majd 2011-ben megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások, amelyeket a 2013-as választások után hatalomra lépő kormány leállított.<sup>9</sup> Ezt követően 2015-ben az izlandi kormány kérte, hogy az országot a továbbiakban ne tekintsék tagjelölt országnak. Annak ellenére, hogy az izlandiak megosztottak az EU-hoz történő csatlakozást illetően, a közeljövőben nem várható a csatlakozási tárgyalások újraindítása.

Az EGT a belső piaci jogokat és kötelezettségeket is kiterjeszti a benne részt vevő nem uniós tagállamokra. A kötelező erejű rendelkezések elsősorban a következő területekre nem terjednek ki:

- a közös agrárpolitika és a közös halászati politika (bár a megállapodás tartalmaz mezőgazdasági és halászati termékek kereskedelmével kapcsolatos rendelkezéseket);
- a vámunió;
- a közös kereskedelempolitika;
- a közös kül- és biztonságpolitika;
- a bel- és igazságügy területe (bár az EFTA-országok a schengeni terület részei); vagy
- a gazdasági és monetáris unió (GMU, Economic and Monetary Union).<sup>10</sup>

Egy, az EU és a három EFTA–EGT-állam képviselőiből álló EGT Vegyes Bizottság havonta egyszer vizsgálja, hogy az Unió belső piacára vonatkozó új uniós jogi aktusokat az EGT átvette-e. Ezek az uniós jogi aktusok az EGT-megállapodáshoz csatolt jegyzőkönyvek, illetve mellékletek listájára kerülnek fel, és ezzel a három EFTA-állam átveszi azokat. Ezt követően megtörténik az uniós jogszabály átvétele a nemzeti jogszabályokba (kormányhatározat vagy parlamenti döntés formájában). Annak ellenére, hogy a három EFTA–EGT-állam semmilyen módon nem vesz részt az uniós döntéshozatali folyamatban, az uniós jogi aktusok előkészítésébe (EB-szakasz) bevonják őket is.

<sup>9</sup> Lásd részletesebben: RYE, Lise ed. (2013): *Distant Voices: Ideas on Democracy and the Eurozone Crisis*. Oslo, Akademia Publishing.

<sup>10</sup> BAHADIR–FAYOS (2018): *i. m.*

Az EU Tanácsának képviselőiből és az EFTA–EGT-tagállamok külügyminisztereiből álló EGT-Tanács évente legalább kétszer ülésezik, és politikai iránymutatást készít a vegyes bizottság számára. Az uniós jogi aktusok átültetését és alkalmazását az EFTA Felügyeleti Hatósága, valamint az EFTA-Bíróság követi nyomon. Az EFTA Felügyeleti Hatósága egy belső piaci eredménytábla készítésével követi a jogszabályoknak az EGT-országokban történő végrehajtását.

Az évente kétszer ülésező EGT Parlamenti Vegyes Bizottság (12 EP és 12 EFTA nemzeti parlamenti képviselő) ellenőrzi az EGT-re alkalmazandó valamennyi uniós jogszabályt, illetve azok végrehajtását. Tagjai szóbeli és írásbeli kérdéseket tehetnek fel az EGT Tanácsnak és az EGT Vegyes Bizottságnak, valamint véleményüket jelentések vagy állásfoglalások formájában nyilváníthatják. Svájc ebben a folyamatban megfigyelőként vesz részt.<sup>11</sup>

Fontos megjegyezni, hogy Norvégia nem tagja az EU-nak, mégis az uniós költségvetés 10. legnagyobb befizetője. Emellett az EGT és a Norvég Alap támogatásokat nyújt 16 uniós tagállam felzárkóztatása érdekében.

## 5. Európa-megállapodások Kelet-Közép-Európa országaival a 90-es években

Az EGT-tárgyalásokkal szinte egy időben megkezdődött a kelet-közép-európai országok integrációját célzó folyamat. Ennek egyik fontos előzményének tekinthető, amikor 1988-ban az EK és a KGST közös nyilatkozatot adott ki a kölcsönös elismerésről, majd 1991-ben elsőként Magyarország, illetve Lengyelország társulási szerződéseket kötött az EK-val. 1990 decemberében Brüsszelben az EK külügyminisztereinek ülésén jóváhagyták a Magyarország, Csehszlovákia és Lengyelország társulási szerződéséhez vezető tárgyalások elindítását. A 80-as években az EK és a KGST közötti kapcsolatok normalizálódását és a rendszerváltozásokat követően az 1990-es évek elején a volt szocialista országok még nem csatlakozhattak az EK-hoz, hanem úgynevezett vegyes hatáskörű, új típusú társulási megállapodásokat köthettek Brüsszellel. 1994-ben Magyarország és Lengyelország társulási szerződése lépett életbe, 1995-ben Csehország, Szlovákia, Bulgária és Románia, majd 1995-ben a balti államok is aláírták a szerződéseket, amelyek 1998-ban életbe léptek. A 2004-ben csatlakozó országok közül utolsóként, 1996-ban Szlovéniával írt alá az EU Európa-megállapodást, amely 1999-ben lépett életbe.

A csatlakozási tárgyalások elindítása még jó ideig váratott magára. A 10 volt szocialista országgal kötött úgynevezett „európai megállapodások” az elhúzódó csatlakozási folyamatot készítették elő. A jövőbeli csatlakozással kapcsolatban a Magyarországgal kötött megállapodás preambuluma kimondta:

„Figyelembe véve Magyarországnak azt a határozott szándékát, hogy teljes mértékben része kíván lenni az új Európa politikai, gazdasági és biztonsági rendszerének. [...] Tudatában annak, hogy Magyarország végső célja, hogy a Közösség tagja legyen, és hogy ez a társulás, a Felek véleménye szerint, segíti e cél elérését.”<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Uo.

<sup>12</sup> 1994. évi I. törvény. *A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulási létrehozásáról szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről.* Elérhető: <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99400001.TV> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

**Európa-megállapodás 1. cikk**

A társulás célja:

- megfelelő keretet adjon a Felek között olyan politikai párbeszédhez, amely szoros politikai kapcsolatok kifejlesztését teszi lehetővé;
- fokozatosan szabadkereskedelmi övezetet létesítsen Magyarország és a Közösség között, amely lényegében a közöttük folyó kereskedelem egészét átfogja;
- haladást érjen el közöttük azoknak az egyéb gazdasági szabadságoknak a megvalósításában, amelyeken a Közösség alapul;
- új szabályokat, politikákat és gyakorlatot létesítsen, amelyek Magyarországnak a Közösségbe történő integrációja alapját képezik;
- előmozdítsa a gazdasági, pénzügyi és kulturális együttműködést a lehető leg szélesebb alapon;
- segítse Magyarországnak a gazdaság fejlesztésére, valamint a piacgazdaságra való átállás befejezésére irányuló erőfeszítéseit;
- a társulás ténylegessé tételét szolgáló, megfelelő intézményeket hozzon létre.

A folyamat 2004-ben és 2007-ben a kelet-közép-európai és kelet-balkáni államok csatlakozásával zárult.

4. táblázat

*Európa-megállapodások, társulási szerződések 10 közép-kelet-európai országgal*

Ország	Európai megállapodás aláírása	Európai megállapodás életbelépése	Hivatalos csatlakozási kérelem benyújtása	Csatlakozási tárgyalások kezdete	Csatlakozás
Bulgária	1993. március	1995. február	1995. december	2000. február	2007
Csehország	1993. október	1995. február	1996. január	1998. március	2004
Észtország	1995. június	1998. február	1995. november	1998. március	2004
Magyarország	1991. december	1994. február	1994. márc.	1998. március	2004
Lettország	1995. június	1998. február	1995. október	2000. február	2004
Litvánia	1995. június	1998. február	1995. december	2000. február	2004
Lengyelország	1991. december	1994. február	1994. április	1998. március	2004
Románia	1993. február	1995. február	1995. június	2000. február	2007
Szlovákia	1993. október	1995. február	1995. június	2000. február	2004
Szlovénia	1996. június	1999. február	1996. június	1998. március	2004

*Forrás: saját szerkesztés*

Az új generációs társulások biztosították az ipari termékek szabadkereskedelmét, illetve a részt vevő államok kölcsönös kedvezményeket nyújtottak a mezőgazdasági termékek importjának kezelésében. Emellett célul tűzték ki a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő áramlásának, valamint a letelepedésnek fokozatos liberalizálását. A megállapodások fontos eleme volt a politikai dialógus kialakítása és a jogszabályok közelítése. A fejlettségi szintek különbsége miatt – a kelet-közép-európai országok számára aszimmetria érvé-

nyesült – a Közösség az átmeneti időszakban gyorsabban nyitotta meg piacait. A változásokat az 1989-ben elindított PHARE-program (Poland and Hungary Assistance with Restructuring the Economy) segítette. 1990-ben a segélyprogramot összesen 12 országra terjesztették ki.

## 6. Stabilizációs és társulási folyamat (Stabilisation and Accession Process – SAP) a Nyugat-Balkán országaival a 2000-es évektől

Az 1990-es évek jugoszláv háborúira az EU és tagállamai megkésve, illetve nem egységesen reagáltak. A kezdeti hezitálást követően az új nyugat-balkáni államokkal az évtized végétől a térség stabilizációja érdekében egyre szorosabb intézményesített kapcsolatokat épített ki az Európai Unió.

Az 1996-ban kidolgozott regionális megközelítésre (Regional Approach, 1997-ben az Európai Tanács meghirdette) építve az Európai Bizottság 1999-ben adta ki közleményét (1999. május 26.) a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a Délkelet-Európa országaira vonatkozó stabilizációs, illetve társulási folyamatról.<sup>13</sup>

A regionális megközelítés célkitűzései a daytoni, a párizsi és az erduti békeegyezmények végrehajtásának támogatása, valamint a politikai stabilitás, illetve a gazdasági jólét térségének létrehozása voltak. Ennek érdekében az alábbi célokat tűzték ki: 1. a demokrácia és a jogállamiság megteremtése és fenntartása; 2. a kisebbségek és az emberi jogok tiszteletben tartása; 3. a gazdasági tevékenység fellendítése.<sup>14</sup>

A térség országaival fenntartott szorosabb kétoldalú kapcsolatok fejlesztésének politikai és gazdasági feltételeit tartalmazó stabilizációs, valamint társulási folyamatot az EU 1999-ben ajánlotta fel. Az 1999-es tamperei csúcson az EU gyakorlatilag politikai és stratégiai felelősséget vállalt a térségért.

Az együttműködés az Európa-megállapodások mintájára a teljes tagság felé vezető út előkészítését jelentette a folyamatban részt vevő öt nyugat-balkáni ország – Bosznia-Hercegovinával, Horvátországgal, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal, Albániával, valamint az egykori Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal, a mai Montenegróval és Szerbiával, Koszovót is beleértve (az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244. határozata szerint) – számára.

A felajánlott stabilizációs és társulási folyamat a következő elemeket foglalja magában:

- a stabilitási és társulási megállapodások kidolgozása, amelyek tiszteletben tartása esetén lehetőségessé válik az Európai Unióhoz való csatlakozás;
- a gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok fejlesztése a régióval és a régió belül;
- a meglévő gazdasági és pénzügyi támogatás fejlesztése;
- a demokrácia, a civil társadalom, az oktatás és az intézményi fejlődés támogatása;
- együttműködés az igazságügy és a belügy területén;
- a politikai párbeszéd fejlesztése.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> European Commission (1999): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>14</sup> *A stabilizációs és társulási folyamat*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URI-SERV%3Arl8003> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>15</sup> Uo.

A 2000. júniusi feirai Európai Tanács-csúcs elismerte, hogy a nyugat-balkáni országok mindegyike potenciális tagjelölt (európai perspektívával bírnak). Mindez azt is jelentette, hogy az úgynevezett koppenhágai kritériumok teljesítése esetén csatlakozhatnak az integrációhoz. A 2003-as szaloniki csúcs az európai perspektívát megerősítve a teljes tagság perspektíváját is felajánlotta a Nyugat-Balkán országai számára.

2000-től elindult az úgynevezett stabilizációs és társulási folyamat – a PHARE mintájára – a CARDS-program<sup>16</sup> (2000–2006) segítette. 2007-től a korábban PHARE, SAPARD,<sup>17</sup> ISPA,<sup>18</sup> CARDS stb. néven futó előcsatlakozási programokat egységesen az Előcsatlakozási Segítségnyújtási Eszköz (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA)<sup>19</sup> váltotta fel.

5. táblázat

*A stabilizációs és társulási folyamat*

Ország	SAA megkötése	Csatlakozási kérelem benyújtása	SAA hatálybalépése	Tagjelölti státusz	Csatlakozási tárgyalások kezdete	Csatlakozás
Horvátország	2001	2003	2005	2004	2005	2013
Albánia	2006	2009	2009	2014	–	–
Bosznia-Hercegovina	2008	2016	2015	–	–	–
Macedónia, volt Jugoszláv Köztársaság	2001	2004	2004	2005	–	–
Montenegró	2007	2008	2010	2010	2012	–
Szerbia	2008	2009	2013	2012	2014	–
Koszovó	2015	2016	–	–	–	–

*Forrás:* saját szerkesztés

## 7. Multilaterális, regionális együttműködés a mediterrán országokkal – barcelonai folyamat

Az 1972-es párizsi csúcson kezdeményezett globális mediterrán politika sikertelenségét és a bilaterális kapcsolatok építését követően az EK ismét egységes együttműködési keretet

<sup>16</sup> Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – Közösségi Támogatás Újjáépítési Fejlesztéshez és Stabilizációhoz.

<sup>17</sup> Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development – Különleges Csatlakozást Előkészítő Program a Mezőgazdaság és a Vidék Fejlesztésére.

<sup>18</sup> Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – Strukturális Felzárkózást Segítő Eszköz.

<sup>19</sup> Az IPA 2007-ben jött létre, s olyan közösségi programokat, illetve pénzügyi eszközöket helyettesít, mint az annak idején Magyarországnak nyújtott PHARE-program. Az IPA II tulajdonképpen ezt folytatja a következő többéves pénzügyi keret részeként, a 2014–2020-ig terjedő időszakra mintegy 11,7 milliárd eurós támogatást biztosít a Nyugat-Balkánnak, illetve Törökországnak. Lásd *Az Európai Parlament és a Tanács 231/2014/EK rendelete az IPA II Előcsatlakozási Támogatási Eszköz létrehozásáról* (2014. március 11.). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0231> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



kívánt nyújtani a mediterrán térség országainak. 1992-ben az EK tagállamai a lisszaboni csúcson meghirdették az Euro-mediterrán partnerségi programot, amelynek létrehozása szempontjából mérföldkönek tekinthető az 1995. november 27–28-án megtartott barcelonai értekezlet. Az 1995-ben induló barcelonai folyamat a dél-mediterrán államokkal három fő területen (politikai-biztonsági kérdések, gazdasági-pénzügyi együttműködés, társadalmi, kulturális és humán területek) új mediterrán stratégia megvalósítását, illetve 2010-re szabadkereskedelmi térség létrehozását tűzte ki célul.

A barcelonai folyamatban az EU-tagállamok (EU15) és 12 földközi-tengeri partner (Ciprus, Málta, Törökország, Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, Palesztin Felszabadítási Szervezet, Szíria és Tunézia) vett részt. A regionális szintű összefogás megvalósulását számos pénzügyi eszköz segítette: 1992-től a Med-Campus, Med-Urbs, Med-Avicenna, Med-Media, Med-Invest, majd 1994 és 2006 között a MEDA I és II.

A 2003 márciusában meghirdetett úgynevezett „tágabb Európa-koncepció” újradefiniálta az Unió szomszédsági kapcsolatait: a mediterrán országokkal való kapcsolatokat az új keleti határon fekvő volt szovjet tagköztársaságokkal való kapcsolatokkal tette egyenértékűvé. Mindennek következtében az abban az időszakban még csak tervezett európai szomszédságpolitikában a barcelonai folyamat csupán egyfajta kiegészítő szerepet kapott. A 2007-től induló európai szomszédságpolitika keretein belül új pénzügyi eszköz, az ENPI váltotta fel a MEDA-program támogatási rendszerét.

Az EU déli országai, elsősorban Franciaország úgy érezkelhette, hogy a keleti bővítés és az európai szomszédságpolitika létrehozása következtében az Unió külkapcsolataira jellemző délkeleti egyensúly felborult. Ezt az egyensúly-eltolódást a 2008-tól induló „barcelonai folyamat: Unió a Mediterrán Térségért” igyekezett helyreállítani. Az új szervezet többoldali keretet nyújt az EU, valamint a dél- és kelet-mediterrán országok közötti politikai, gazdasági és társadalmi kapcsolatokhoz. A hosszúra nyúló alkudozások eredményeképpen 2008-ban a párizsi csúcstalálkozón megalakult szervezet tagjai napjainkban: az EU 28 tagja és 15 mediterrán állam (Algéria, Bosznia és Hercegovina, Egyiptom, Monaco, Marokkó, Tunézia, Albánia, Izrael, Jordánia, Libanon, Mauritánia, Montenegró, Palesztin Hatóság, Szíria, Törökország), Líbia megfigyelői státusszal rendelkezik. 2008 óta az Arab Államok Ligája is részt vesz az üléseken.

Noha földrajzi kiterjedtsége tágabb, de az Unió a Mediterrán Térségért céljai meg egyeznek a barcelonai nyilatkozatban (1995) meghatározott célokkal: a béke, a stabilitás, a biztonság és a közös jólét területének létrehozása, valamint a demokratikus elvek, az emberi jogok és az alapvető szabadságok teljes körű tiszteletben tartása, továbbá az euromediterrán régióban a kultúrák és civilizációk közötti megértés előmozdítása.

Az Unió a Mediterrán Térségért élén társelnökség áll. 2012-től az északi társelnökség szerepét nem egy tagállam, hanem az EU, a déliét pedig egy-egy dél-mediterrán állam, jelenleg Jordánia tölti be. Annak ellenére, hogy a párizsi nyilatkozat szerint az állam- és kormányfői szinten rendszeres ülések megtartása lenne szükséges, mindeddig ez csak részben valósult meg. Az üléseket az arab–izraeli konfliktus, valamint az arab tavasz eseményei következtében többször is elhalasztották. A szervezet fő kormányzó testülete a vezető tisztviselők ülése, nyomon követi, illetve koordinálja az Unió munkáját, jóváhagyja a költségvetést és a titkárság munkaprogramját, előkészíti a külügyminiszteri és más miniszteri

üléseket, valamint kinevezi a főtítkárt és a hat főtítkárhelyettesét. Az ülés feladata továbbá a titkárság által jóváhagyásra és elfogadásra benyújtott projektjavaslatok tárgyalása is.<sup>20</sup>

A Barcelonában működő, az Unió a Mediterrán Térségért Mediterrán titkárság feladata elsősorban technikai projektek megnevezése, kidolgozása, előmozdítása, illetve koordinálása az alábbi területeken: közlekedés, energia, víz, környezetvédelem, felsőoktatás és mobilitás, kutatás, szociális ügyek, a nők szerepének megerősítése, foglalkoztatás, valamint vállalkozásfejlesztés.<sup>21</sup>

Az Euromediterrán Parlamenti Közgyűlés munkájára épülő Unió a Mediterrán Térségért parlamenti közgyűlésének 280 tagja van: 132 uniós képviselő (83 az EU 28 nemzeti parlamentjeiből és 49 az Európai Parlamentből), 8 képviselő az európai mediterrán partnerországokból (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Monaco, Montenegró), 130 képviselő a 10 déli és keleti mediterrán országból (Algéria, Egyiptom, Jordánia, Izrael, Libanon, Marokkó, Palesztina, Szíria [az országban dúló polgárháború miatt jelenleg felfüggesztve], Tunézia, Törökország) és 10 képviselő Mauritániából. Az állásfoglalásokat és ajánlásokat elfogadó Unió a Mediterrán Térségért parlamenti közgyűlés évente legalább egy plenáris ülést tart (2015 májusában Lisszabonban). „A parlamenti közgyűlés soros elnökségét 2012 márciusa és 2013 áprilisa között az EP töltötte be. 2015–2016 között Marokkó volt a soros elnök, Portugáliát követően. A közgyűlésben öt bizottság van: politikai ügyek, gazdasági ügyek, kultúra, nők és energia. Martin Schulz, az EP elnöke kezdeményezésére 2013 áprilisában első alkalommal az Unió a Mediterrán Térségért országainak parlamenti elnökei csúcstalálkozót tartottak. A másodikat 2015 májusában tartották Lisszabonban. 2010-ben alapították, valamint célja a helyi és regionális szereplők Mediterrán Unióban való részvételének növelése. Az Unió a Mediterrán Térségért 43 partnerének 84 tagjából áll, akik valamennyien regionális vagy helyi szervezetek regionális vagy helyi mandátummal rendelkező képviselői.”<sup>22</sup>

A PAM elnöke 2017 és 2018-ban a portugál származású António Pedro Roque da Visitação Oliveirára.

## 8. Európai szomszédságpolitika (European Neighbourhood Policy – ENP)

Az EU keleti bővítése új biztonságpolitikai kihívásokat és geopolitikai helyzetet teremtett. Az EU saját biztonsága, illetve gazdasági érdekei következtében egyre jobban rákényszerült, hogy a déli és keleti határain fekvő államokkal szorosabb gazdasági, politikai és kulturális kapcsolatokat létesítsen. Az európai szomszédságpolitika (ESZP vagy ENP) kidolgozása 2004-ben az Európai Unió keleti bővítését követően, az Európai Bizottság *Tágabb Európa – Szomszédság (Wider Europe – Neighbourhood 2003)* címmel közreadott koncepcióját figyelembe véve készült el, elsődleges célja volt, hogy a keleti bővítést követően egy „jól kormányzott államok gyűrűjét” (*ring of well governed states*) alakítson ki a részt vevő országok stabilitásának, biztonságának és jólétének megerősítése érdekében. Ez a politika kezdetektől a normatív megközelítésen, azaz a közös értékek: a demokrácia, a jogállamiság,

<sup>20</sup> MOLNÁR (2016a): i. m.

<sup>21</sup> Uo.

<sup>22</sup> Uo.



valamint az emberi jogok, illetve ezeket kiegészítve a piacgazdasági elvek és fenntartható fejlődés tiszteletben tartásának értékein alapult. Az eddigi tapasztalatokra építve az EU napjainkban elsősorban annak függvényében alakítja a kapcsolat mélységét az egyes országokkal, hogy a felsorolt értékek mennyiben tekinthetők valóban közösnek.

Az ESZP a regionális együttműködési formákat (a keleti partnerség és az Unió a Mediterrán Térségért) kiegészítő, elsősorban kétoldalú kapcsolatokra építő politika az EU és a partnerországok között. Az ESZP jogalapját az EUSZ 8. cikke, az EUSZ V. címe (az EU külső fellépése), illetve az EUMSZ 206–207. cikke (kereskedelem) és 216–219. cikke (nemzetközi megállapodások) jelentik. Az ESZP a bővítéspolitikától független politikát jelent.<sup>23</sup>

Az ESZP mind a mediterrán partnerállamokra (kivéve a tagjelölti státusszal rendelkező Törökország), mind pedig az európainak tekintett volt szovjet tagköztársaságokra (Ukrajna, Moldova, Belorusszia, Azerbajdzsán, Grúzia és Örményország) kiterjedt. Ez előbbi déli, az utóbbit pedig a szomszédságpolitika keleti dimenziójának is nevezzük. Oroszországra ettől független, partnerséginek nevezett politika vonatkozott. A Nyugat-Balkán tagjelölt és potenciális tagjelölt területként nem lett az uniós szomszédságpolitika része.

A szomszédságpolitika keleti dimenziójának (később Keleti Partnerség) az 1990-es évektől a volt Szovjetunió függetlenné vált köztársaságaival létesített különböző jellegű és minőségű kapcsolatokat tekinthetjük. A kelet-európai térségben az EU fő partnere kezdetben Oroszország és Ukrajna volt, majd egyre nagyobb figyelmet fordított a többi állam felé is. Az 1990-es években az úgynevezett TACIS-program<sup>24</sup> keretében támogatásokat nyújtott Kelet-Európa és Közép-Ázsia országai számára, 2007-től a TACIS-t az ENPI váltotta fel.

A szomszédságpolitika keretein belül az EU és az érintett országok bilaterális tárgyalások keretében állapodtak meg a végrehajtandó politikai, gazdasági reformokról, amelyeket egy 3–5 évre szóló bilaterális cselekvési tervben rögzítettek. Jelenleg a 12 ESZP-partnerország közül csupán Belorussziával, Líbiával és Szíriával nincs megállapodás cselekvési terveikről, Algériával ezzel kapcsolatban napjainkban folynak tárgyalások.

6. táblázat

*Jelenleg hatályos társulási szerződések az ESZP országaival*

Partner	Tárgyalások lezárása	Megállapodás aláírása	Hatálybalépés
Tunézia	1995. június	1995. június	1998. március
Izrael	1995. szeptember	1995. november	2000. június
Marokkó	1995. november	1996. február	2000. március
Palesztin Önkormányzat	1995. december	1997. február	1997. július
Jordánia	1997. április	1997. november	2002. május
Egyiptom	1999. június	2001. június	2004. június
Algéria	2001. december	2002. április	2005. szeptember
Libanon	2002. január	2002. május	2006. április

<sup>23</sup> Uo.

<sup>24</sup> Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States – Technikai segítségnyújtás a Független Államok Közösségének.

Partner	Tárgyalások lezárása	Megállapodás aláírása	Hatálybalépés
Szíría	Tárgyalások kezdete: 2008, felfüggesztve: 2011. 1977-es Co-operation Agreement érvényben		
Líbia	A tárgyalások felfüggesztve <sup>25</sup>	-	-
Fehéroroszország	-	-	-
Ukrajna	2007	2014. június	2014. november és 2016. január
Moldova	2010	2014. június	2016. július
Grúzia	2012	2014. június	2016. július
Örményország	1995	1996. április	1999
Azerbajdzsán	1995	1996. április	1999

Forrás: saját szerkesztés

A cselekvési tervekben megfogalmazott reformok kezdetektől elsősorban a közösségi joganyag (*acquis*) átvételét célozták. A harmonizáció nem mindegyik ország esetében egyforma területen és mélységben valósult meg. Az EU a tagság lehetőségével egyáltalán nem számoló mediterrán államoktól kisebb mértékű harmonizációt várt el. Napjainkban, az ukrán válságot követően azonban az EU-hoz történő csatlakozás perspektívája már kevésbé jelenik meg a keleti partnerség államai számára is.

A szomszédságpolitika egyik fontos eleme a differenciálás. Az egyes országokkal való kapcsolatokra külön, a partnerek igényeit és lehetőségeit tükröző cselekvési terveket fogadtak el. A cselekvési tervek prioritásokat határoztak meg a politikai párbeszéd, az intézményi reformok, a kereskedelmi intézkedések, a szociális-kulturális intézkedések, valamint a beruházások területén, céljuk a demokratikus, szociális szempontból méltányos és befogadó társadalmak kialakítása, a gazdasági integráció előmozdítása, az emberek határokon átnyúló szabad mozgásának javítása.<sup>26</sup>

2011-ben, az arab tavasz sokszor ellentmondásos eseményeit követően megkezdődött az ESZP felülvizsgálata, amely kimondta, hogy a szomszédságpolitika célja a szilárd és fenntartható demokrácia, valamint az inkluzív gazdasági fejlődés előmozdítása.<sup>27</sup> A szilárd és fenntartható demokrácia számos objektív szempontot figyelembe véve is mérhető vagy értékelhető elemeket tartalmaz, mint például a szabad és tisztességes választások, a korrupció elleni fellépés, az igazságszolgáltatás függetlensége, a fegyveres erők feletti demokratikus ellenőrzés, valamint az alapvető szabadságjogok (például a véleménynyilvánítás, a gyülekezés és az egyesülés szabadsága) megléte és gyakorlata. Mindemellett

<sup>25</sup> Társulási szerződés hiányában Líbia az ESZP-n kívül van, de az ENPI/ENI programjaiba bekapcsolódhatott. Az UFM-ben megfigyelői státusszal rendelkezett.

<sup>26</sup> JONGBERG, Kirsten – DAMEN, Mario – LEGRAND, Jérôme (2018): *Az európai szomszédságpolitika*. Elérhető: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/170/az-europai-szomszedsagpolitika> (Letöltés ideje: 2018. 07. 01.)

<sup>27</sup> Uo.

az EU igyekszik a korábbiakhoz képest nagyobb hangsúlyt fektetni a civil társadalom e folyamatban betöltött szerepének megerősítésére. A partnerség megvalósításának közép-pontjába az ösztönzőkön alapuló megközelítés („*More for more*” – „aki többet nyújt, többet is kap”) került.<sup>28</sup>

2011-től az új elv bevezetésének célja volt, hogy a szorosabb partnerség kialakítása azon országok számára legyen elérhető, amelyek elsősorban a fenntartható demokrácia megvalósítása érdekében valós lépéseket tesznek. 2015-ben az új megközelítés és új prioritások kidolgozása érdekében az EB (Európai Bizottság – European Commission) és az EKSZ konzultációs eljárást indított az ESZP felülvizsgálata céljából. A 2015-ös felülvizsgálat után az új szomszédságpolitika fő elemei a differenciálás, azaz a partnerállamok konkrét célkitűzéseinek fokozottabb figyelembevétele és a nagyobb kölcsönös felelősségvállalás.<sup>29</sup> Az Európai Parlament 2015. július 9-én elfogadott állásfoglalásában hangsúlyozta a fokozottabban stratégiai, rugalmas és koherens ESZP szükségességét.<sup>30</sup>

Az EB és a HR/VP széles körű konzultációs folyamatot követően 2015 novemberében hozta nyilvánosságra az Unió keleti és déli szomszédjaival kapcsolatos megújított megközelítés fő elemeit. Az új megközelítés a stabilitásra és a biztonságra helyezve a fő hangsúlyt elsősorban a partnerek ellenálló képességének megerősítését tűzi ki céljául.<sup>31</sup>

Mogherini a szomszédságpolitika felülvizsgálatával kapcsolatban hangsúlyozta: „A szomszédainkkal fenntartott partnerség megerősítése kulcsfontosságú az Európai Unió számára, miközben határainkon belül és azokon túl egyaránt számos kihívás áll előttünk. A pénteki párizsi terrortámadások, de a nem sokkal korábbi libanoni, egyiptomi, törökországi és iraki támadások is újra megmutatták, hogy olyan globális fenyegetésekkel állunk szemben, amelyeket a nemzetközi közösségnek együtt kell kezelnie. Közös kell biztonságosabb környezetet építenünk, meg kell próbálnunk megoldani közös régióink számos válságát, támogatnunk kell a legszegényebb térségek fejlődését és növekedését, és kezelnünk kell a migráció kiváltó okait. Pontosan ez a célja az ESZP jelenlegi felülvizsgálatának, amely előmozdítja közös értékeinket és érdekeinket, és a biztonsági kérdésekben fokozott együttműködésbe vonja be a partnereinket. A ma előterjesztett intézkedések célja azon lehetőségek megtalálása, amelyek révén társadalmunkat és partnerországaink társadalmait közösen ellenállóbbá tehetjük, és együtt tudunk dolgozni közös céljainkon.”<sup>32</sup>

Johannes Hahn, az európai szomszédságpolitikáért és a csatlakozási tárgyalásokért felelős biztos pedig arra hívta fel a figyelmet, hogy a legsürgetőbb kihívás – mivel a konfliktusok, a terrorizmus és a radikalizálódás mindannyiunk számára fenyegetést jelent – a szomszédságunk stabilizálása. Véleménye szerint a bizonytalansághoz a szegénység, a korrupció és a rossz kormányzás is hozzájárul. Ezért az uniós biztos az uniós

<sup>28</sup> Uo.

<sup>29</sup> Európai Bizottság (2015c): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai szomszédságpolitika felülvizsgálata*. Elérhető: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>30</sup> JONGBERG – DAMEN – LEGRAND (2018).

<sup>31</sup> *Review of the European Neighbourhood Policy (ENP): Stronger Partnerships for a Stronger Neighbourhood* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6121\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); *Eastern Partnership*. Elérhető: [http://eeas.europa.eu/eastern/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>32</sup> *Az európai szomszédságpolitika (ENP) felülvizsgálata: a partnerségek megerősítése az erősebb szomszédság érdekében* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6121\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

partnerekkel való kapcsolatokban egyfajta hangsúlyváltásról beszélt annak érdekében, hogy valóban a közös érdekek kerüljenek szem elé. Ebben az új szemléletben különös fontosságot kap a gazdaság fejlesztése, illetve azon belül is az ifjúsági foglalkoztatás és a fiatalok készségeinek fejlesztése.<sup>33</sup>

2015-től az ESZP legfontosabb prioritásai a stabilizálás, differenciálás és a nagyobb kölcsönös felelősségvállalás. Ezzel az EU a korábbi egyértelműen normatívabb megközelítéstől a realista megközelítés felé távolodva a 2016-ban, a globális stratégiában bevezetett elvhű pragmatizmus számára készítette elő a talajt.<sup>34</sup> E három prioritás közül elsődleges a stabilitás lesz. Az új megközelítés kimondja: „az EU elismeri, hogy nem minden partner kíván megfelelni az uniós szabályoknak és normáknak, és minden ország esetében figyelembe veszi, hogy az milyen jellegű és terjedelmű partnerségre törekszik az EU-val. Az EU az ESZP révén tovább dolgozik az egyetemes értékek fenntartásán és támogatásán, és hatékonyabb módokat keres a demokrácia, az emberi jogok, az alapvető szabadságok és a jogállamiság előmozdítására.”<sup>35</sup>

Az ESZP legfontosabb területei közé az inkluzív gazdaság és társadalom fejlesztésének támogatására irányuló erőfeszítések (például ifjúsági munkahelyteremtés), a biztonsági kérdések kezelése (például a konfliktusmegelőzési, valamint a terrorizmus és a radikálizálódás elleni politikák), a biztonságos legális migráció biztosítása, az illegális migráció, az emberkereskedelem és az embercsempészet kezelése, illetve az energiabiztonsággal és éghajlatpolitikával kapcsolatos tevékenységek tartoznak. Az új partnerségi megközelítés rugalmasabb (például a forrásfelhasználás terén) és hatékonyabb munkakapcsolatot feltételez. A célok elérése érdekében az EU fokozni kívánja a civil társadalommal kialakított kapcsolatokat. Az új ESZP esetében a tervek szerint a jövőben nem a bővítéspolitikában is alkalmazott egységes éves országjelentések, hanem ezek helyett az adott kapcsolat jellegéhez köthető jelentések fognak készülni a partnerekkel közösen meghatározott célok megvalósítására összpontosítva. A 2015 őszen kiadott javaslatokat az EB a konzultációs folyamat következő fordulójában kívánta végigtárgyalni, majd véglegesíteni.<sup>36</sup>

A konzultációs időszakban a legnagyobb igény a rugalmasabb, a helyi igényekhez jobban illeszkedő megközelítés iránt mutatkozott. A korábbiakhoz képest jelenleg a stabilitásra és az állam ellenálló képességének (reziliencia) megerősítésére kerül nagyobb hangsúly. Emellett új elemként a biztonság előmozdítása is megjelenik (például SSR<sup>37</sup> területen, terrorizmus elleni küzdelem és antiradikalizációs programok). Az EU stabilitása a demokráciára, jogállamiságra, illetve az emberi jogokra épül, a szomszédságában az elszámoltatható, igazságos kormányzás és a gazdasági fejlődés (elsősorban a fiatalok helyzetének javításával) előmozdítása. Az EU a migrációs válság kezelése érdekében a problémák gyökereinek felszámolásában kíván segítséget nyújtani.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Uo.

<sup>34</sup> JUNCOS, Ana E. (2017): Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: a Pragmatist Turn? *European Security*, Vol. 26. No. 1. 1–18.

<sup>35</sup> *Az európai szomszédságpolitika (ENP) felülvizsgálata: a partnerségek megerősítése az erősebb szomszédság érdekében* (2015).

<sup>36</sup> Uo.

<sup>37</sup> Security Sector Reform – Biztonsági szektor reformja.

<sup>38</sup> *European Neighbourhood Policy Reviewed and Explained* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6122\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6122_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Napjainkban az ESZP célja a lehető legszorosabb politikai társulás és a minél magasabb szintű gazdasági integráció. A megerősített partnerség azt is jelenti, hogy az EU nem önmagát tekinti a középpontban lévőnek, hanem valódi partnerként kezelve igyekszik a szomszédaival együttműködni. Mindez azt takarja, hogy a keleti partnerség országai esetében szintén lekerült a napirendről a korábban homályosan, de időről időre felvillantott „európai perspektíva”, azaz a későbbi uniós csatlakozás lehetősége. Mogherini tájékoztatójában ismertette az ESZP-val kapcsolatos feladatok öt pillérét: 1. gazdaságfejlesztés és munkahelyteremtés; 2. energiapolitikai együttműködés; 3. biztonság; 4. migráció; 5. a szomszédok szomszédai.<sup>39</sup>

A 2015 novemberében az európai szomszédságpolitika felülvizsgálatáról kiadott közös közlemény a „többet többért”-elv eddigi tapasztalataival kapcsolatban hangsúlyozza, hogy „a teljesítményorientált (»többet többért«) megközelítés sikeres volt a jó kormányzás, a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok terén zajló reformok támogatásában, amennyiben a partnerek elkötelezték az ilyen reformok mellett. Nem bizonyult azonban elég erős ösztönzőnek ahhoz, hogy a reformok iránt kötelezettséget vállaljanak akkor, ha arra nincs meg a politikai akarat. Ezekben az esetekben az EU hatékonyabb módszereket keres arra, hogy partnerei előtt kinyilvánítsa az alapvető reformokra vonatkozó álláspontját, ideértve a civil, gazdasági és társadalmi szereplők bevonását is.”<sup>40</sup>

Regionális szinten a 2015. évi rigai csúcstalálkozó kötelezettségvállalásaival összhangban tovább fog erősödni a keleti partnerség. A déli szomszédok közötti együttműködés támogatásában az Unió a Mediterrán Térségért játszhat fokozott szerepet. Az új ESZP ezen kívül, adott esetben igyekszik a szomszédságon túli regionális szereplőket is bevonni a regionális kihívások kezelésébe.

A korábban a MEDA és a TACIS pénzügyi eszközökkel külön-külön finanszírozott programokat 2007-től az úgynevezett Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (ENPI) támogatta. 2007 és 2013 között 12 milliárd euró állt rendelkezésre az ENPI forrásaiban. Az egyes államok különböző mértékben részesültek az ENPI forrásaiból. Ennek mértéke az országok igényeitől, abszorpciók kapacitásuktól és a reformok iránti elkötelezettségüktől függött. A támogatások tartalmazták a pénzügyi intézetek hiteleihez nyújtott támogatásokat a kiemelt ágazatokban, a javasolt „szomszédsági beruházási hiteleszközön” keresztül, ezenkívül a horizontális intézkedések végrehajtásához nyújtott támogatásokat. Az EU-támogatás segítséget nyújthatott az országoknak a beruházások előkészítésében, elsősorban a főtervek meghatározásával, a projektek megvalósíthatóságával, valamint a köz- és magánszféra közötti partnerségekkel kapcsolatos tanulmányok támogatásán keresztül.<sup>41</sup>

2014-től az ENPI-t az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (European Neighbourhood Instrument – ENI) váltotta fel (a 2014–2020-as időszakban 15,4 milliárd euró). Az ESZP céljainak megvalósítását elsősorban az ENI forrásai segítik, de kiegészítik más eszközök is, mint például a Civil Társadalmi Eszköz, illetve az EB által nyújtott más támogatások. Az Európai Beruházási Bank és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank pedig

<sup>39</sup> *Review of the European Neighbourhood Policy (ENP): Stronger Partnerships for a Stronger Neighbourhood* (2015)

<sup>40</sup> *Eastern Partnership.*

<sup>41</sup> European Commission (2006a): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening The European Neighbourhood Policy.* Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:EN:PDF> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

kölcsönökkel járulnak hozzá a célok megvalósulásához. Emellett az ESZP keretében új eszközök is segítik a partnerek piaci hozzáféréseinek előmozdítását, elsősorban a mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi megállapodások révén, valamint a mobilitás növelése és a migráció kezelése érdekében. Egyes partnerek számára mobilitási partnerség, továbbá vízumkönnyítési/vízuml liberalizációs rendelkezések kerültek felajánlásra, és léptek életbe.<sup>42</sup>

Az ENI a 16 partnerország<sup>43</sup> számára nyújt társfinanszírozást. Az eszköz által támogatott területek lefedik a jó kormányzás megerősítését, valamint a méltányos gazdasági és társadalmi fejlődést célzó folyamatokat, a határokon átnyúló, illetve a régiók közötti együttműködést, valamint a kedvezményezett országok és az EU közötti fokozatos gazdasági integráció céljainak megvalósítását. A források 90%-a országspecifikus vagy regionális programok keretében, bilaterális alapon, 10%-ban pedig határ menti együttműködések (Cross Border Co-operation – CBC, például Magyarország és Ukrajna között), valamint az Európai Szomszédági Beruházási Alap (Neighbourhood Investment Facility – NIF) keretében kerül kihelyezésre.



5. ábra

*Az ENI által támogatott országok*

Forrás: European Union Institute for Security Studies (2016): *EUISS Yearbook of European Security – YES 2017*. Paris, EUISS. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES\\_Book\\_2017.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES_Book_2017.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.) alapján

<sup>42</sup> Európai Parlament (2015b): *Az európai szomszédáspolitiká*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.5.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.5.4.html) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)

<sup>43</sup> Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Líbia, Marokkó, Palesztina, Szíria (jelenleg felfüggesztve), Tunézia, Ukrajna, Örményország, Azerbajdzsán, Belorusz, Georgia, Moldova.

## 8.1. Az ENI céljai és jellemzői

A 2011-ben újragondolt szomszédságpolitikával összhangban az ENI-támogatás fő céljai:

- „Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok, a jogállamiság, az egyenlőség, a fenntartható demokrácia, a jó kormányzás és a virágzó civil társadalom megteremtésének elősegítése
- Fenntartható és inkluzív növekedés, valamint a gazdasági és társadalmi fejlődés minden tekintetben való támogatása, beleértve az EU belső piacába való fokozatos integráció elősegítését
- Nagyobb fokú mobilitás – beleértve a diákcseraprogramokat is – és az emberek közötti kapcsolatok elősegítése
- Regionális integráció elősegítése, beleértve CBC-t

Az ENI fő jellemzői:

- Differenciált, személyre szabott és ösztönzésalapú megközelítés alkalmazása: az EU egyértelmű kritériumok alapján törekszik a támogatási szintek nagyobb differenciálására, összehangolva a támogatásokat a partnerországok szükségleteivel és fejlődési ütemével.
- A megreformált szomszédságpolitika kulcsfontosságú aspektusaként az ösztönzésalapú megközelítés lehetővé teszi, hogy az EU növelje azon országok támogatását, melyek elkötelezettek a fenntartható demokrácia kialakítása iránt, beleértve az emberi jogok tiszteletét és a kitűzött reformtörekvéseket. A hatékonyság érdekében az eszköz kevesebb kulcsfontosságú politikai célt tűz ki a modernizáció eredményeként. A programozási folyamat egyszerűsítése is a modernizáció részét képezi.
- Törekszik az EU egyéb eszközeivel és irányelveivel való szorosabb összefonódásra, így például az EU költségvetésen belüli és kívüli eszközök forrásainak könnyebb elérhetőségére.
- Az Oroszországi Föderáció különleges státusszal bír az ENI vonatkozásában, mivel egyszerre az Unió egyik szomszédja és stratégiai partnere is a térségben. Ebből következően az uniós finanszírozás annak érdekében is felhasználható, hogy Oroszország részt vehessen a határokon átnyúló együttműködésben és az uniós részvétellel megvalósuló regionális együttműködésekben, valamint a releváns, több országra kiterjedő programokban – ideértve az oktatás terén megvalósuló együttműködést, és különösen a diákcsera-programokat.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Fókuszban a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés (NEFE). NEFE kézikönyv az EU külkapcsolati és fejlesztési pénzügyi eszközeiről – Vállalatok és más pályázók számára. Budapest, Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Fejlesztési Főosztály. 13. Elérhető: <http://nefe.kormany.hu/download/2/47/01000/NEFE%20k%C3%A9zik%C3%B6nyv%20-fejleszt%C3%A9si%20oktat%C3%A1s%20%200528.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



## 9. Keleti partnerség

A keleti partnerség a déli partnerség mintájára az Unió a Mediterrán Térségért szervezet létrehozásával párhuzamosan jött létre. A róla szóló döntést 2008-ban fogadták el és 2009-ben indították útjára. A keleti partnerség célja az EU keleti szomszédaival (Örményországgal, Azerbajdzsánnal, Belorusszal, Grúziával, Moldovával, illetve Ukrajnával) az ESZP-n alapuló partnerségi kapcsolat létrehozása volt a politikai társulás és a gazdasági integráció elmélyítése érdekében.

A partnerség célja „a demokrácia és a felelősségteljes kormányzás előmozdítása, az energiabiztonság megerősítése, az ágazati reformok (többek között a környezetvédelem) ösztönzése, a népek közötti kapcsolatok ápolása, a gazdasági és szociális fejlődés támogatása, valamint kiegészítő támogatás nyújtása a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek csökkentésére és a stabilitás növelésére irányuló projektek számára.”<sup>45</sup>

A keleti partnerség legfelsőbb szintű fórumát az évente kétszer megtartott állam- és kormányfői szintű ülések jelentik, amelyeken az EU és a partnerországok mellett az EP, a Bizottság, illetve az Európai Külügyi Szolgálat képviselői is részt vesznek. Emellett magas beosztású tisztviselők évente legalább kétszer, a külügyminiszterek pedig évente találkoznak. 2011-ben hozták létre az Euronest Parlamenti Közgyűlést, amely a partnerség konzultációjáért, felügyeletéért, valamint nyomon követéséért felel. A mindeddig összesen három ülést tartó Euronest Parlamenti Közgyűlésnek összesen 120 tagja van (60-at az EP delegál, 10-10-et pedig a partnerországok parlamentjei), Belorusszia képviselői nem vesznek részt a munkában. Az Euronest Parlamenti Közgyűlésen belül négy állandó bizottság jött létre: a politikai és emberi jogi kérdésekkel, a demokráciával foglalkozó bizottság, a gazdasági integrációval, valamint a jogszabályok közelítésével és az uniós politikákhoz való közelítéssel foglalkozó bizottság, az energiabiztonsággal foglalkozó bizottság, illetve a szociális kérdésekkel, oktatással, kultúrával és civil társadalommal foglalkozó bizottság.<sup>46</sup>

A keleti partnerség többoldalú dimenziója négy tematikus platformra épül: demokrácia, jó kormányzás és stabilitás; gazdasági integráció és az uniós politikákhoz való közelítés; energiabiztonság; valamint a népek közötti kapcsolatok. A platformok munkája érdekében esetenként ágazatspecifikus miniszteri találkozókat is tartanak.<sup>47</sup>

## 10. Fejlesztéspolitika – yaoundéi, loméi és cotonoui egyezmények

### 10.1. Az AKCS-országok

A római szerződések aláírásakor még több tagállamnak voltak gyarmatai, illetve a függetlenné válást követően a továbbra is szoros gazdasági, politikai kapcsolatok fenntartása és az együttműködés előmozdítása érdekében az EGK szerződéses keretet létesített ezekkel az egykori gyarmatokkal. Ezek a fejlődő országok az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni (AKCS) térségként vonultak be az integráció külkapcsolataiba, továbbá az EGK

<sup>45</sup> *Keleti Partnerség.*

<sup>46</sup> Uo.; *Eastern Partnership.*

<sup>47</sup> Uo.



megkötötte velük 1963-ban a yaoundéi, majd 1975-től a loméi konvenciókat, társulási egyezményeket. Az AKCS-országokkal kialakított stratégiai kapcsolatok szempontjából nagy jelentőséggel bírt az 50-es években létrehozott Európai Fejlesztési Alap. Ettől kezdve az EGK és tagállamainak fejlesztési tevékenysége folyamatosan kibővült.

Az AKCS-országok EK-ba irányuló ipari termékei (és bizonyos mezőgazdasági termékek, kivéve a KAP által szabályozott mezőgazdasági termékek) többsége előtt eltörölték a vámokat. Az EK fejlesztéspolitikájában az Európai Beruházási Bank alacsony kamatozású hitelek folyósításával vett részt. Az EK segélyeket is biztosított az AKCS-államoknak az Európai Fejlesztési Alapból.

Az AKCS-országokkal kötött egyezmények fejlődését jelentős mértékben befolyásolta az EK bővítési folyamata. Ezt támasztja alá a második yaoundéi egyezményt felváltó 1975-ös I. loméi egyezmény, amely már az Egyesült Királyság korábbi gyarmataival való kapcsolatokat is magában foglalta, így a Nemzetközösség kapcsolatrendszere is a külkapcsolati rendszer része lett. Mindezen kívül megemlíthetők Spanyolország és Portugália 1986-os csatlakozásával párhuzamosan a latin-amerikai országokkal létesített kapcsolatrendszer első elemei a 80-as években (Andesi Csoport vagy közép-amerikai országok).<sup>48</sup>

2000-ben lejárt a IV. loméi egyezmény, és a Beninben megkötött cotonoui egyezmény aláírásával új, a kölcsönösséget és partnerséget hangsúlyozó alapokra helyezték a kapcsolatokat. A cotonoui egyezményt, az AKCS–EU partnerségi megállapodást 20 évre kötötték, és fontos újítása volt a paritásos alapon felállított parlamenti közgyűlés létrehozása. Az új megállapodás szélesebb politikai és gazdasági együttműködést, illetve párbeszédet jelentett az abban részt vevő országokkal. A segélyek fő eszköze továbbra is az Európai Fejlesztési Alap maradt. Az egyezmény célja, hogy a szegénységet csökkentsék, előmozdítsák a gazdasági, szociális és kulturális fejlődést, valamint elősegítsék a stabil, demokratikus politikai környezet megteremtését az AKCS-országokban. Az Európai Unió az AKCS-országokkal fenntartott fejlesztési együttműködését költségvetési források mellett elsősorban a kötelező tagállami befizetésekből álló Európai Fejlesztési Alapból finanszírozza. Az Alap teljes kerete a 10. EFA (European Development Fund – EDF) (2008–2013 közötti) időszakában 22 milliárd euró volt. A cotonoui egyezmény fontos újítása, hogy megszüntette a támogatáshoz való automatikus jogot. Ebben az esetben jelenik meg először a demokratikus/emberi jogi jogsértések listázása, de a szankciók felsorolása az együttműködés felfüggesztésének lehetőségén kívül továbbra is elmaradt.

Az Európai Bizottság 2015-ben kiadta *Az Európai Unió és az afrikai, karibi és csendes-óceáni országok közötti 2020 utáni új partnerség felé* című közös konzultációs dokumentumot, amellyel széles körű nyilvános konzultációt indított a partnerségre és a kapcsolatokra vonatkozó, 2020 után is aktuális kérdésekről.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> BAJTAY Péter (2001): *Integráció és külkapcsolatok: Az Európai Unió külkapcsolati rendszere*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. 117. Elérhető: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/47/1/bajtay\\_peter.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/47/1/bajtay_peter.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>49</sup> Európai Bizottság (2015a): *Közös konzultációs dokumentum. Az Európai Unió és az afrikai, karibi és csendes-óceáni országok közötti 2020 utáni új partnerség felé*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint\\_consultation-paper-post-cotonou\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint_consultation-paper-post-cotonou_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Noha a fenntartható fejlődési modell szempontjából is jelentős emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartása, valamint a jó kormányzás az AKCS–EU partnerség legfontosabb elemei közé tartoznak, ezek megvalósítása terén mind a mai napig számos kihívás áll az uniós fejlesztéspolitika előtt. A cotonoui partnerségi megállapodás a politikai párbeszéd különböző módjairól rendelkezik. Ezek közé sorolhatjuk a rendszeres politikai párbeszédet (8. cikk), valamint a megállapodás lényegi elemeinek (emberi jogok, demokratikus elvek és a jogállamiság) súlyos megsértése, illetve súlyos korrupció esetén a fokozottabb politikai párbeszédet és ad hoc megbeszéléseket. Ezekben az esetekben a megállapodás legvégső esetben az együttműködés felfüggesztését is lehetővé teszi (96–97. cikk). Annak ellenére, hogy a megállapodás felfüggesztésére mindeddig nem került sor, 2000 és 2015 között összesen 24 esetben indultak ilyen típusú konzultációk a partnerországokkal.<sup>50</sup> A nyilvános konzultációra építve 2016 novemberében a főképviselő és az Európai Bizottság közös közleményben jelentette meg *az afrikai, karibi és csendes-óceáni államokkal (AKCS-államok) fennálló partnerség megújításáról* szóló terveit a cotonoui megállapodás 2020-ban történő lejártát követő időszakra vonatkozóan.<sup>51</sup>

### Társulási szerződések az AKCS-országokkal

1963-ban és 1969-ben az I. yaoundéi konvenció és a II. yaoundéi konvenció

- Kamerun fővárosában
- 18, majd 24 országgal
- kereskedelmi kedvezmények és segélyek biztosítása

1975-ben I. loméi konvenció

- Togo fővárosában
- 46 fejlődő országgal

1980-ban II. loméi konvenció

- 58 országgal

1984-ben III. loméi konvenció

- 66 országgal

1989-ben IV. loméi konvenció

- 69 országgal kötötte meg az EK/EU (tízéves időtartamra).
- 71 fejlődő ország volt részese

2000-ben lejárt a IV. loméi konvenció

2000. június 23-án az EU és az AKCS-országok Cotonouban (Benin) úgynevezett AKCS–EK partnerségi egyezményt kötöttek (húszéves időtartamra)

- a korábbi kibővített, felújított változata

<sup>50</sup> Uo.

<sup>51</sup> Európai Bizottság (2016d): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Megújított partnerség az afrikai, karibi és csendes-óceáni államokkal*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52016JC0052> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## 11. Általános preferencia-rendszer

Az 1971 óta a GATT (General Agreement of Tariffs and Trade – Általános vámtarifa egyezmény), ma a WTO szervezeti keretein belül<sup>52</sup> bevezetett általános preferencia-rendszer (GSP) keretében az EK – tárgyalások nélkül, saját döntés alapján – főleg az ázsiai, illetve latin-amerikai fejlődő országok számára nyújt preferenciális elbánást, egyoldalú vámentességet az ipari kész- és félkész termékek nagy részére, továbbá alacsonyabb vámokat a mezőgazdasági termékek jelentős körére. A vámkedvezményrendszer az EU piacához való preferenciális hozzáférést segíti.

A kedvezményezett listáját az EK/EU minden évben közzéteszi. Az EU jelenleg kb. 150 állam számára nyújt kedvezményeket.<sup>53</sup> Mindemellett fontos az általános vámkedvezményrendszeren belül a „fegyver kivételével mindent” rendszer, amely a legkevésbé fejlett országok, vagy a legnagyobb kedvezményes elbánás elve, amely a közepes jövedelmű országok felső kategóriája és ennél magasabb jövedelemmel rendelkező országok számára nyújt kedvezményeket.

## 12. Összegzés

Az EGK létrejötte óta a külkapcsolati rendszer kiépülésével a kereskedelmi kapcsolatokat előmozdító együttműködések és társulások különböző generációi jöttek létre. Az első generációs szerződések megkötését a gyarmati rendszer széthullása ösztönözte. A létrejövő együttműködési megállapodások és társulási szerződések bi- és multilaterális keretek között – a preferenciális rendszeren<sup>54</sup> keresztül a kedvezményes piacra jutást és ezzel együtt fejlesztési támogatást ígérve – a gyarmati sorból függetlenné váló országokkal kiépülő gazdasági és politikai kapcsolatokat élesztették újra. Az EK emellett az egyes dél-európai országokkal (például 1961 Görögország, 1963 Törökország) társulási megállapodásokat kötött a későbbi csatlakozás jegyében.

A korai időszakban még bezárkózó (lásd például a közös agrárpolitikai rendelkezések) európai gazdasági integráció külkapcsolati rendszerének egyik legfontosabb eleme a gyarmati területekkel való kapcsolatok fenntartására irányult. A korábban „hatalmas” brit birodalom meghiúsult csatlakozási kísérletei (1961/62, 1967) pedig közvetlen összefüggésben álltak a belső érdekviszonyok és a külkapcsolati rendszer alakulásával (a EGK-tagállamok volt gyarmati kapcsolatainak előtérbe helyezése). Az igazi „óriássá” válás (ACP-országok, új társulási szerződések) pedig az Egyesült Királyság csatlakozását követően a rendkívül szerteágazó Nemzetközösséghez köthető kapcsolatok integrálásával jött létre.<sup>55</sup>

A második generációs szerződéseket a kelet-közép-európai országokkal kötött Európa-megállapodások jelentették. Ezek a megállapodások a hagyományos kereskedelmi és társu-

<sup>52</sup> A GATT mint szerződés továbbra is létezik, a WTO csak a szervezeti kereteit vette át.

<sup>53</sup> Európai Parlament (2016): *A fejlődő országokra alkalmazandó kereskedelmi rendszerek*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.3.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>54</sup> Római szerződés 238. cikk.

<sup>55</sup> GÁLIK Zoltán (2016): Az Európai Unió szerepének értékelése az ukrajnai konfliktusban. *Regio*, 24. évf. 1. sz. 8–9.

lái kapcsolatok mellett – erősebb politikai elkötelezettséggel – elsősorban a későbbi uniós csatlakozást készítették elő.

Napjainkban a legújabb generációs társulási szerződések a mély és átfogó szabadkereskedelmi térség létrehozását is célozzák (például Ukrajna). Mindez sokszor a későbbi csatlakozás lehetősége nélkül a korábbiakhoz képest jóval nagyobb előnyöket nyújt mind politikai, mind gazdasági és kereskedelmi területen a partnerországok számára.

Vákát oldal

## **V. Fejlesztéspolitika, fejlesztési együttműködés, humanitárius segélyezés és az EU külső fellépéseit finanszírozó eszközök**

Annak ellenére, hogy a fejlesztéspolitika – vagy ahogyan napjainkban hívjuk, a nemzetközi fejlesztési együttműködés – az integrációs folyamat kezdetétől kiemelt fontossággal bír, a római szerződésekben még nem jelent meg szövetszerűen. Fokozatosan az EK, majd az EU külkapcsolati rendszerének és külpolitikájának egyik legfontosabb eszközévé vált, valamint az EU a világ legnagyobb donorközössége lett. A fejlesztési típusú együttműködések kezdetben elsősorban az EK tagjainak lépcsről lépésre függetlenné váló, volt gyarmataihoz fűződő kapcsolatai ösztönözték. Mindebből következően nem véletlen, hogy az EK bővülése hozzájárult a kapcsolatrendszer fokozatos kiterjedéséhez is. Napjainkra a fejlesztési együttműködéssel összefüggő közös politika jelentős mértékben átalakult, és az EU kb. 160 országban támogat különböző fejlesztési típusú feladatokat. A szerteágazó kapcsolatrendszer kiépülésének hátterében mind gazdasági, történelmi, biztonságpolitikai okok és érdekek, mind pedig erkölcsi vagy normatív okok meghúzódtak. 2013-ban az Európai Bizottság és a tagállamok összesen 56,2 milliárd eurót költöttek fejlesztési segélyekre, a teljes bruttó nemzeti jövedelem (Gross National Income – GNI) 0,43%-át. Az EU és tagállamai által nyújtott támogatások alapját az uniós szerződések és joganyag, az OECD DAC<sup>1</sup> irányelvei, illetve az ENSZ által meghatározott célok (például a 2015-ig érvényes fenntartható fejlesztési célok) határozzák meg.

### **ENSZ millenniumi fejlesztési célok 2015-ig**

1. A súlyos szegénység és az éhínség leküzdése;
2. a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás biztosítása;
3. a nemek közötti egyenlőség előmozdítása;
4. a gyermekhalandóság csökkentése;
5. az anyák egészségének védelme, a gyermekágyi halálozás csökkentése;
6. a HIV/AIDS, a malária és egyéb betegségek leküzdése;
7. környezeti szempontból fenntartható fejlődés;
8. a világ országainak együttműködése a fejlődés érdekében.

<sup>1</sup> Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet Fejlesztési Támogatási Bizottsága – Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee. A DAC-nak összesen 30 tagja van: Ausztrália, Kanada, Izland, Japán, Dél-Korea, Új-Zéland, Norvégia, Svájc, USA és 20 EU-tagállam, illetve az EU. Két EU-tagállam, Észtország és Lettország nem tagja a DAC-nak, de OECD-tagok, illetve Bulgária, Horvátország, Ciprus, Litvánia, Málta és Románia sem az OECD-nek, sem a DAC-nak nem tagjai.

## 1. EK és EU szerződéses keretek

A római szerződés 131–136. cikkei fektették le az akkor még EK-tagállamok volt gyarmataival létrehozható társulás alapjait, továbbá jogi alapot nyújtottak a fejlődő országoknak nyújtott segélyezés és az együttműködés számára, amelynek fő célja a gazdasági és társadalmi fejlődés előmozdítása volt.

### **Római szerződések: Negyedik rész**

#### **A tengerentúli országok és területek társulása**

##### 131. cikk

„A tagállamok egyetértének azzal, hogy a Belgiummal, Franciaországgal, Olaszországgal és Hollandiával különleges kapcsolatban álló, Európán kívüli országok és területek társuljanak a Közösséggel. Ezeket az országokat és területeket (a továbbiakban: országok és területek) e szerződés IV. melléklete sorolja fel.

A társulás célja az országok és területek gazdasági és társadalmi fejlődésének előmozdítása, valamint közöttük és a Közösség egésze között szoros gazdasági kapcsolatok létrehozása.

Az e szerződés preambulumban foglalt elveknek megfelelően a társulás elsődlegesen ezen országok és területek lakosai érdekeinek és jólétének előmozdítását szolgálja annak érdekében, hogy hozzásegítse őket az általuk kívánt gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődéshez.”

Az AKCS típusú együttműködési formáktól jelentős mértékben elmozdulva a fejlesztési együttműködés mint közösségi politika a maastrichti szerződéssel jelent meg és intézményesült az alapító szerződésekben. Ezt követően, a 90-es években más típusú fejlesztési programok, is megjelentek, mint például a csatlakozás előtt álló kelet-közép-európai országok számára nyújtott PHARE-program.

### **Maastrichti szerződés – Az Európai Közösségeket létrehozó szerződés (egységes szerkezetbe foglalt változat, 1992) 130u. cikk**

„1. A Közösségnek a fejlesztési együttműködés terén folytatott politikája, amely kiegészíti a tagállamok által folytatott politikákat, ösztönzi:

- a fejlődő országok – különösen a legkedvezőtlenebb helyzetűek – fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődését;
- a fejlődő országok zökkenőmentes és fokozatos integrációját a világgazdaságba;
- a szegénység elleni küzdelmet a fejlődő országokban.

2. Az e területen folytatott közösségi politika hozzájárul a demokrácia és a jogállamiság fejlesztésének és megerősítésének általános célkitűzéséhez csakúgy, mint az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartásának célkitűzéséhez.”<sup>2</sup>

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az EK/EU tevékenysége korábban és napjainkban is csak kiegészíti, nem pedig helyettesíti a tagállamok által megtett erőfeszítéseket, a fejlesztési együttműködési politika (a humanitárius segítségnyújtással együtt) megosztott hatáskörbe tartozik. Jogalapot az EUSZ 21. cikkének (1) bekezdése; az EUMSZ 4. cikkének (4) bekezdése, valamint 208–211. cikke; költségvetési kérdésekben az EUMSZ 312–316. cikke; illetve a cotonoui megállapodás (az afrikai, karibi és csendes-óceáni államokkal), valamint számos kétoldalú társulási megállapodás (az EUMSZ 217. cikke alapján) adják.<sup>3</sup>

### **Lisszaboni szerződés**

III. cím: Együttműködés harmadik országokkal és humanitárius segítségnyújtás

1. fejezet: Fejlesztési együttműködés

208. cikk

(az EKSZ korábbi 177. cikke)

„(1) Az Unió fejlesztési együttműködésre vonatkozó politikáját az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni. Az Unió és a tagállamok fejlesztési együttműködési politikái kiegészítik és erősítik egymást.

Az Unió fejlesztési együttműködési politikája elsődleges célként a szegénység mérséklésére, idővel pedig annak felszámolására irányul. Az Unió azon politikáinak végrehajtásakor, amelyek hatással lehetnek a fejlődő országokra, figyelembe veszi a fejlesztési együttműködés célkitűzéseit.

(2) Az Unió és a tagállamok teljesítik azokat a kötelezettségeket és figyelembe veszik azokat a célkitűzéseket, amelyeket az Egyesült Nemzetek Szervezete és a hatáskörrel rendelkező egyéb nemzetközi szervezetek keretében fogadtak el.”

209. cikk

(az EKSZ korábbi 179. cikke)

„(1) A fejlesztési együttműködési politika végrehajtására vonatkozó intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács fogadja el; ezek az intézkedések a fejlődő országokkal folytatandó többéves együttműködési programok vagy egy adott tárgykörre vonatkozó programok formáját ölthetik.

<sup>2</sup> Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:224:FULL&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>3</sup> A fejlesztési politika általános áttekintése. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU\\_5.3.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.3.1.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



(2) Az Unió a harmadik országokkal és a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel megkötöhet minden olyan megállapodást, amely segíti az Európai Unió-ról szóló szerződés 21. cikkében és e szerződés 208. cikkében említett célkitűzések megvalósítását.

Az első albekezdés nem érinti a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy nemzetközi fórumokon tárgyalásokat folytassanak és megállapodásokat kössenek.

(3) Az Európai Beruházási Bank az alapokmányában megállapított feltételek szerint hozzájárul az (1) bekezdésben említett intézkedések végrehajtásához.”

#### 210. cikk

(az EKSZ korábbi 180. cikke)

„(1) Tevékenységeik egymást kiegészítő jellegének és eredményességének előmozdítása érdekében az Unió és a tagállamok – nemzetközi szervezetek és nemzetközi konferenciák keretében is – összehangolják a fejlesztési együttműködésre irányuló politikáikat, és konzultálnak egymással segélyprogramjaikról. Együttesen is felléphetnek. A tagállamok szükség szerint hozzájárulnak az uniós segélyprogramok végrehajtásához.

(2) A Bizottság megtehet minden hasznos kezdeményezést az (1) bekezdésben említett összehangolás előmozdítása érdekében.”

#### 211. cikk

(az EKSZ korábbi 181. cikke)

„Az Unió és a tagállamok hatáskörük keretén belül együttműködnek harmadik országokkal és a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel.”

## 2. A szakpolitikai keret és kötelezettségvállalások

Az ENSZ millenniumi céljaihoz illeszkedve 2002-ben az EU tagállamai elfogadták a nyolc barcelonai kötelezettségvállalást, amely szerint 2006-ig átlagosan 0,39%-ra emelik az ODA/GNI ráfordítási arányt (a bruttó nemzeti jövedelemhez mért hivatalos fejlesztési segítségnyújtás). A közös fejlesztéspolitika szempontjából 2016-ig az egyik legjelentősebb dokumentum a 2005-ben az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament által közösen elfogadott, az EU fejlesztési politikájáról szóló intézményközi nyilatkozat, az európai konszenzus. Az Európai Bizottság élén Manuel Barroso, az EP elnöke, Josep Borrelli Fontelles és a Tanács soros elnökségét betöltő Tony Blair által aláírt dokumentum egyfajta stratégiai keretet nyújtva azokat a közös elveket és értékeket határozta meg, amelyek mentén az Európai Unió, illetve tagállamai egymást kiegészítve hajthatják végre fejlesztési politikájukat.<sup>4</sup> Az európai fejlesztési politika alapvető céljaként – az ENSZ 2000-ben megfogalmazott (2015-ben lejárt) millenniumi fejlesztési céljaival összhangban – a szegénység csökkentését

<sup>4</sup> MICHEL, Louis (2006): *Development. The European Consensus on Development*. Belgium, Office for Official Publications of the European Communities. Elérhető: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); SZENT-IVÁNYI Balázs (2013): Az EU nemzetközi fejlesztéspolitikája előtt álló kihívások és válaszok. *Köz-gazdaság*, 18. évf. 1. sz. 228. Elérhető: [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1236/1/kg\\_2013n1p227.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1236/1/kg_2013n1p227.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

határozták meg, és mindez a felelősségteljes kormányzás ösztönzésének, továbbá az emberi jogok tiszteletben tartásának kiegészítő céljain alapul.<sup>5</sup>

Az EU fejlesztési politikája megvalósításakor elkötelezett a különböző szakpolitikák összehangolása mellett (a szakpolitikák koherenciája közös elv). A segélyezési hatékonyság érdekében támogatja a partnerországok jobb bevonását a pénzügyi kiutalás és tervezés folyamataiba. A hatékonyság érdekében – és az OECD által szervezett *High level forum on aid effectiveness* 2005-ös párizsi nyilatkozatával összhangban – az EU 2007-ben elfogadta „a fejlesztési politika terén való munkamegosztásra vonatkozó magatartási kódexet”, illetve 2011-ben a „segélyhatékonysági működési keretet”. Az OECD párizsi nyilatkozata a fejlesztési támogatások terén a „felelősségvállalást, a harmonizációt, az összehangolást, az eredményeket és a kölcsönös elszámoltathatóságot” szorgalmazta. A nemzetközi segélyhatékonysági keretek eddigi két (a 2008-as accrai cselekvési program és a 2011-es puszani partnerség) felülvizsgálatát az EU határozottan támogatta. „2005-ben az EU is elfogadott egy, »a politikák fejlesztési célú koherenciája« elnevezésű programot, amely 12 különféle szakpolitikai területre vonatkozott, melyeket a későbbiekben öt kulcsfontosságú területként csoportosítottak: 1) kereskedelem és pénzügy, 2) az éghajlatváltozás kezelése, 3) a világ élelmiszerbiztonságának biztosítása, 4) a migrációnak a fejlődés szolgálatába állítása, valamint 5) a biztonság, a fejlesztés közötti kapcsolatok és szinergiák megerősítése a globális békeépítési menetrend keretében. A Bizottság kétéves jelentésekben követi nyomon a politikák fejlesztési célú koherenciája terén az EU által elért eredményeket; ezek közül a legutóbbit 2015 augusztusában hozták nyilvánosságra. Az Európai Parlament gyakran folytat megbeszéléseket e témáról, amihez állandó előadót is kijelölt.”<sup>6</sup>

A fejlesztési politikai tevékenységekre vonatkozó „közös elvek a felelősségvállalás, a partnerség, a mélyreható politikai párbeszéd, a civil társadalom szerepvállalása, a nemek közötti egyenlőség és az államok törekény helyzetének megelőzése érdekében tett folyamatos elkötelezettség.” Az uniós dokumentum egyértelműen hangsúlyozza, hogy elsősorban a fejlődő országok felelősek saját fejlődésükért, de az Európai Unió is elkötelezett a folyamat megvalósításában. Ennek érdekében – az 1970-es ENSZ-célokkal összhangban – az EU, vagyis az EU15-ök vállalták, hogy 2015-ig a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) 0,7%-ára növelik a támogatásra szánt keretösszeget.<sup>7</sup> Az újonnan csatlakozó tagállamoknak azonban csak 0,33-at kellett teljesíteniük. Valójában azonban egyik cél sem teljesült, csupán néhány tagállam, köztük az Egyesült Királyság növelte segélyeit 0,7%-ra. Nem véletlen tehát, hogy az Egyesült Királyság esetleges kilépése az Európai Unióból az unós fejlesztéspolitikára is negatív hatást gyakorol, jelentős mértékben csökkenti e területen is az EU cselekvőképességét.

A korábban megfogalmazott kötelezettségvállalások azonban jogilag nem kikényszeríthetőek, csupán politikai elkötelezettséget jelentenek. Fontos hangsúlyozni, hogy a fentebb ismertetett célok megvalósulását elsősorban az EU egyes tagállamait sújtó, 2008-tól kitel-

<sup>5</sup> *Európai konszenzus a fejlesztési politikáról* (2007). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:r12544> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>6</sup> *A fejlesztési politika általános áttekintése*. 2–3.

<sup>7</sup> *Európai konszenzus a fejlesztési politikáról*.

jesedő pénzügyi és gazdasági válság hátráltatta. 2011-ben az EU (az EB és a tagállamok) összesen a GNI 0,41%-át fordították fejlesztési együttműködésre.<sup>8</sup>

7. táblázat

*Az EU és a tagállamok fejlesztési támogatása (2010)*

	Összeg (milliárd)	%-a a teljes EU ODA-nak
Tagállamok	43 957	82%
EU-intézmények	9 500	18%
Teljes EU ODA	53 457	100%

*Forrás:* GÁLVEZ, Elena Muñoz (2012): European Development Aid: How to be More Effective without Spending More? *Policy Paper*, No. 57. 10. Elérhető: [http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/developmentaid\\_e.munozgalvez\\_ne\\_july12.pdf](http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/developmentaid_e.munozgalvez_ne_july12.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Annak ellenére, hogy az EU és tagállamai nem érték el a saját maguk számára 2010-ig meghatározott 0,56%-os célarányt, globális fejlesztéspolitikai hozzájárulásuk még így is jelentős mértékben meghaladta a többi fejlett állam teljesítményét (USA 0,2%, Kanada 0,31%, Japán 0,18%).<sup>9</sup>

Az európai konszenzus alapján az EB szerepe is változott, hiszen a korábbi donorgűynökség szerep mellett az uniós és a tagállami politikák közötti koordinátor „puha” szerep is ráhárul. A globális pénzügyi válságot követő évektől azonban már egyértelműen látszott, hogy az európai konszenzus által nyújtott stratégiai keret újragondolása, a különböző szakpolitikák közötti jobb koherencia, a donorok közötti koordináció és a segélyezett országok körének újragondolása a hatékonyabb fejlesztés érdekében elkerülhetetlen. Az EU és tagállamai által nyújtott ODA-támogatások kb. 20%-át az uniós költségvetés részeként az EB kezeli, a többit a tagállamok nyújtják.

Napjainkban a fejlesztéspolitika jövője előtt számos kihívás és kérdés áll. A segélyezett országok szempontjából kiemelten fontos az újonnan feltörekvő országok közül Kína támogatásának kérdése, ahol egyszerre van jelen a szegénység és a dinamikus növekedés, illetve maga is jelentős donorországgá vált. Mindemellett az arab tavasz ellentmondásos eseményei is rámutattak az eddigi fejlesztéspolitika hatékonyságának korlátaira.<sup>10</sup> A pénzügyi és gazdasági válság időszakában a Bizottság 2009-es közleményében elsősorban a fejlesztéspolitika hatékonyságának növelését emelte ki.<sup>11</sup> Az eddigi tapasztalatok alapján egyre inkább a helyi igényekhez illeszkedő differenciáláson és partnerségen alapuló fejlesztéspolitikára helyeződik a hangsúly. 2008-ban a 2003-as *Európai biztonsági stratégia* végrehajtásáról szóló jelentés a fejlesztés és a biztonság közötti kapcsolatot hangsúlyozta.

<sup>8</sup> TINDALE, Stephen (2013): *Priorities for EU Development Aid*. Elérhető: [www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrief\\_sct\\_development\\_14june13-7556.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrief_sct_development_14june13-7556.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>9</sup> GÁLVEZ, Elena Muñoz (2012): European Development Aid: How to be More Effective without Spending More? *Policy Paper*, No. 57. Elérhető: [http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/developmentaid\\_e.munozgalvez\\_ne\\_july12.pdf](http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/developmentaid_e.munozgalvez_ne_july12.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>10</sup> SZENT-IVÁNYI (2013): *i. m.* 228.

<sup>11</sup> Európai Bizottság (2009): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-supporting-developing-countries-20090408\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-supporting-developing-countries-20090408_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

### A biztonság és a fejlesztés közötti kapcsolat

„Amint azt az európai biztonsági stratégia és a fejlesztési politikáról létrejött 2005. évi európai konszenzus is elismerte, béke és biztonság nélkül nem létezhet fenntartható fejlődés, fejlesztés és a szegénység felszámolása nélkül pedig nincs fenntartható béke. A közegészséget fenyegető veszélyek – különösen a járványok – aláássák a fejlődést. Az emberi jogok az egyensúly alapvető részét képezik. Számos konfliktus-, illetve konfliktus utáni övezetben foglalkoznunk kell a megfélemlítés és terror fegyvereként alkalmazott szexuális erőszak megdöbbentő jelenségével. Alapvető fontosságú a fegyveres konfliktusok során elkövetett szexuális erőszakról szóló 1820. sz. ENSZ BT. határozat hatékony végrehajtása.

A konfliktus jelensége gyakran összekapcsolható az államok törekény helyzetével. Az olyan országok, mint Szomália nem tudnak szabadulni a gyenge kormányzás és a visszatérő konfliktusok ördögi köréből. Megpróbáltunk segíteni ezen, egyrészt a fejlesztési segítségnyújtáson keresztül, másrészt a jobb biztonság szavatolására irányuló intézkedések révén. A biztonsági ágazat reformjával, valamint a lefegyverzéssel, leszereléssel és újrabeilleszkedéssel kapcsolatos projektekkel, amelyek egyre fontosabb szerepet töltenek be, így volt ez a bissau-guineai és a kongói demokratikus köztársasági misszióink esetében is. E projektek akkor a legeredményesebbek, ha azokra a nemzetközi közösséggel és a helyi érdekelt felekkel partnerségben kerül sor.

A konfliktusok mögött meghúzódó okok egyikét gyakran a természeti erőforrások gátlástalan kiaknázása jelenti. A kimberley-i folyamat és a nyersanyag-kitermelő iparágak átláthatóságára irányuló kezdeményezés innovatív modellt kínál e probléma megoldására.”<sup>12</sup>

2010 őszén az Európai Bizottság konzultációt kezdeményezett a fejlesztéspolitika jövőjéről és a következő pénzügyi keretre (2014–2020) vonatkozó költségvetés-támogatási eszközökről. Az Európai Unió együttesen (a tagállamok, a EuropeAid és a Bizottság által kezelt alapok) továbbra is a hivatalos fejlesztési segély szempontjából a legnagyobb donor. 2010-ben 53,8 milliárd eurót nyújtott (a globális segélyek több mint 50%-át). „Az Európai Bizottság évi 11 milliárd euró kezeléséért felel, és ezzel a donorok körében világszinten a második helyet foglalja el.”<sup>13</sup> A fejlesztési támogatások hatékonyságával, a különböző EU-politikák összhangjával és az európai donorok közötti koordinációval kapcsolatban azonban eddig is számos kritikát fogalmaztak meg.

Az Európai Bizottság – a korábbi tapasztalatok alapján és a felmerült célok (magasabb szintű koordináció és koherencia) érdekében – 2011 végén kiadta a *Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele* című zöld könyvet a fejlesztéspolitika

<sup>12</sup> *Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról – A biztonság megteremtése a változó világban* (2008). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/hu/reports/104644.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/hu/reports/104644.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>13</sup> *Unió fejlesztéspolitika: a Bizottság hathatósabbá teszi a segélyezést, az eddigénél kevesebb ágazatot vesz célba, és a leginkább rászoruló országokat támogatja* (2011). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1184\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1184_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

újrarendeléséről.<sup>14</sup> A bizottsági dokumentum hangsúlyozta, hogy a „Lisszaboni Szerződés rögzíti, hogy a fejlődő országok szegénység felszámolására irányuló erőfeszítéseinek támogatása a fejlesztési politika elsődleges célkitűzésének számít, valamint prioritást képez az EU külső fellépései során, mivel ez szolgálja az EU érdekeit egy stabil és prosperáló világ kialakításában.”<sup>15</sup> A dokumentum legfontosabb célként a szegénység minél nagyobb arányú csökkentését jelölte meg, ennek érdekében az EU átalakítja fejlesztéspolitikáját, valamint a normatív megközelítést a korábbiakhoz képest hangsúlyosabban középpontba állítva – azaz a demokrácia, jogállamiság és emberi jogi fejlesztésekre helyezve a hangsúlyt – a leginkább rászoruló térségek (az instabil államok és a legkevésbé fejlett országok) fejlesztését fogalmazta meg. A fejlesztéspolitika új elve a differenciálás lett, annak érdekében, hogy „a támogatás mértékét és eszközeit az egyes országok sajátos igényeihez és kormányzati teljesítményéhez igazítsák.”<sup>16</sup>

A fejlesztési politika két legfontosabb prioritásként 1. az emberi jogokat, a demokráciát és a jó kormányzás más fontos elemeit, illetve 2. a humán fejlődés szolgálatában álló fenntartható és inkluzív növekedést fogalmazta meg. A fejlesztéspolitika két fő prioritásán belül tizenegy területet határoztak meg. Az első prioritáson belül, I. az emberi jogok, demokrácia és a jó kormányzás más fontos elemei: 1. demokrácia, emberi jogok és jogállamiság; 2. a nemek közötti egyenlőség és a nők, mint fejlesztési szereplők és béketeremtők társadalmi szerepvállalásának növelése; 3. az állami szféra igazgatása; 4. adópolitika és adóigazgatás; 5. korrupció; 6. a civil társadalom, illetve helyi hatóságok; 7. a természeti erőforrások; 8. a fejlesztés és a biztonság közötti kapcsolatot; II. Az inkluzív és fenntartható növekedés a humán fejlesztés szolgálatában prioritáson belül pedig a 1. a szociális védelem, egészségügy, oktatás és munkahelyek; 2. az üzleti környezet, regionális integráció és világszintű piacok; és 3. a fenntartható mezőgazdaság, illetve energia területeit határozták meg. A Bizottság közleményében ismét hangsúlyozta a fejlesztés és a biztonság közötti kapcsolat jelentőségét: „Az EU-nak biztosítania kell azt, hogy a fejlesztési politika, a békeépítés, a konfliktusmegelőzés és a nemzetközi biztonság (ide értve a kiberbiztonságot is) terén kitűzött céljai kölcsönösen erősítsék egymást. Véglegesíteni kell és végre kell hajtani a biztonságról, törekény helyzetről és fejlesztésről szóló, kért cselekvési tervet.”<sup>17</sup>

A dokumentum fontos eleme, hogy a szegénység csökkentését a demokratikus politikai keretek kialakításával és a fenntartható gazdasági növekedés elérésével látja megvalósíthatónak. Az EU Tanácsa 2012 májusában jóváhagyta a Bizottság által előkészített uniós *Változtatási program* című stratégiai dokumentumot és a harmadik országoknak nyújtott

<sup>14</sup> European Commission (2011a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52011DC0637&qid=1412922281378&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>15</sup> Európai Bizottság (2011): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52011DC0637> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>16</sup> *A fejlesztési politika általános áttekintése*.

<sup>17</sup> Európai Bizottság (2011): *i. m.*

uniós költségvetés-támogatás új megközelítéséről szóló következtetéseket. Az elfogadott anyagban azonban már nem szerepelt a korábbi nagyvonalú és ambiciózus terv, a 2015-re kitűzött 0,7%-os ODA/GNI arány<sup>18</sup> elérésére való utalás.<sup>19</sup> Ebben az időszakban már folytak a 2014–2020 időszak pénzügyi keretére vonatkozó tárgyalások, amelyeket a pénzügyi válságot követően a költségvetési kiadásokat lefaragó javaslatok határozták meg.

Az európai konszenzus alapján a „több és jobb uniós segély” címszó alatt az Unió és a tagállamok 2005-ben kötelezettséget vállaltak arra, hogy az ODA-kiadásait, a további források legalább felét Afrika számára biztosítják, illetve „a szegények érdekeit szolgáló” megközelítést állítják a fejlesztési munka középpontjába, azonban ezt a határidőt nem sikerült betartani. 2014. április 3-án, az EU–Afrika csúcs második napján Catherine Ashton, az Unió korábbi külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője, a Bizottság alelnöke – az EP elnöke, Martin Schulz jelenlétében – aláírta az európai konszenzust. A 2005-ös dokumentum utólagos aláírását az tette szükségessé, hogy 2005-ben, annak intézményközi elfogadásakor, az EKSZ és az úgynevezett főképviseelői pozíció még nem létezett, így nem lehetett jelen. A főképviseelő aláírásának köszönhetően megvalósult a konszenzus valamennyi uniós intézmény általi elfogadása, és mindez ismét lendületet adott az Unió fejlődő országokkal kapcsolatos szerepvállalásának.<sup>20</sup>

Az EU fejlesztési politikájának céljai összhangban álltak az ENSZ 2000-ben elfogadott nyolc millenniumi fejlesztési céljával. A kitűzött célok céldátuma 2015-ben lejárt, és az ENSZ közgyűlése még ebben az évben, 2015. szeptember 25. és 27. között elfogadta az új fenntartható fejlődési célokat, a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendet. Az új globális keret 17 új fenntartható fejlesztési célt, valamint 169 kapcsolódó célt határoz meg. Az ENSZ 2015 júliusában elfogadta a finanszírozási eszközöket tartalmazó úgynevezett addisz-abebai cselekvési menetrendet. Ebben a dokumentumban szerepel az EU ismételt elköteleződése, hogy bruttó nemzeti jövedelmének 0,7%-át fejlesztési támogatásra fogja költeni.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> ODA – Official Development Assistance (a hivatalos fejlesztési segítségnyújtás). Az OECD DAC, a Fejlesztési Támogatási Bizottsága a donorországok külső támogatási hajlandóságát az ODA/GNI arány alapján méri.

<sup>19</sup> *Council Conclusions – ‘Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change’*. 3166th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 14 May 2012. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/130243.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130243.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); DEBISÓ Kinga (2013): Az Európai Bizottság változtatási programja: kísérlet az uniós fejlesztéspolitika hatékonyabbá tételére. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf. 4. sz. 205–219. Elérhető: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20134sz/13.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>20</sup> *Ashton and Schulz Joint Statement on the European Consensus on Development* (2014). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/former\\_ep\\_presidents/president-schulz-2012-2014/de-en/press/press\\_release\\_speeches/press\\_release/2014/2014-april/ashton-and-schulz-joint](http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-schulz-2012-2014/de-en/press/press_release_speeches/press_release/2014/2014-april/ashton-and-schulz-joint) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>21</sup> *The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development* (2015). Elérhető: [www.un.org/esa/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf](http://www.un.org/esa/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); *A fejlesztési politika általános áttekintése*, 2.



8. táblázat

*Az ENSZ fenntartható fejlődési céljai 2030-ig*

1. cél:	A szegénység minden formájának felszámolása a világ minden részén
2. cél:	Az éhínség megszüntetése, élelmiszer-biztonság és élelmezés javítása, fenntartható mezőgazdaság elősegítése
3. cél:	Egészséges élet és jólét biztosítása korosztálytól függetlenül mindenkinek
4. cél:	Magas színvonalú, befogadó és méltányos oktatás és az élethosszig tartó tanulás lehetőségének biztosítása mindenki számára
5. cél:	A nemek közötti egyenlőség biztosítása és a nők és lányok esélyeinek növelése
6. cél:	A vízhez és a köztisztasághoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára, illetve fenntartható víz- és szennyvízgazdálkodás
7. cél:	Megfizethető, megbízható, fenntartható és korszerű energiához való hozzáférés biztosítása mindenki számára
8. cél:	Tartós, inkluzív és fenntartható gazdasági növekedés elősegítése, teljes és termelékeny foglalkoztatottság, továbbá tisztességes munka biztosítása mindenki számára
9. cél:	Ellenállóképes infrastruktúra kiépítése, inkluzív és fenntartható iparosítás elősegítése, valamint az innováció ösztönzése
10. cél:	Az országokon belüli és az országok közötti egyenlőtlenségek csökkentése
11. cél:	Befogadó, biztonságos, ellenállóképes és fenntartható városok és egyéb települések kialakítása
12. cél:	Fenntartható fogyasztási és termelési módok kialakítása
13. cél:	Azonnali intézkedések foganatosítása az éghajlatváltozás és hatásai kezelésére
14. cél:	Az óceánok, a tengerek és a tengeri erőforrások megőrzése és fenntartható használata a fenntartható fejlődés érdekében
15. cél:	A szárazföldi ökoszisztémák védelme, helyreállítása és fenntartható használatának elősegítése, fenntartható erdőgazdálkodás, sivatagosodás megfékezése, a talaj állapotromlásának megállítása és visszafordítása, a biológiai sokféleség eltűnésének megfékezése
16. cél:	Békés és befogadó társadalmak megteremtése a fenntartható fejlődés érdekében, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára, jól működő, elszámoltatható és befogadó intézmények kiépítése minden szinten
17. cél:	A végrehajtás eszközeinek megerősítése és a fenntartható fejlődésért dolgozó globális partnerség megújítása

*Forrás: saját szerkesztés*

A félidő lejárta előtt, 2014-ben 11 tagállam növelte és egy megtartotta az ODA/GNI támogatási arányt: Horvátország 0,07%-ról 0,11%-ra, Finnország 0,54%-ról 0,60%-ra, Németország 0,38%-ról 0,41%-ra, Luxemburg 1,0%-ról 1,07%-ra, Románia 0,07%-ról 0,10%-ra és Svédország 1,01%-ról 1,10%-ra növelte ezt az arányt. Összesen 4 olyan EU-tagállam volt, amelyek a 0,7%-os arány felett nyújtott fejlesztési segélyeket: Svédország (1,10%), Luxemburg (1,07%), Dánia (0,85%) és az Egyesült Királyság (0,71%). Az ODA/GNI ráfordítási arány 16 uniós tagállamban viszont csökkent: például Franciaországban (0,41%-ról 0,36%-ra), Írországbán (0,46%-ról 0,38%-ra), Hollandiában (0,67%-ról 0,64%-ra), Portugá-

liában (0,23%-ról 0,19%-ra) és Spanyolországban (0,17%-ról 0,14%-ra).<sup>22</sup> Az EU tagállamai közül a legtöbb fejlesztési együttműködési támogatást az Egyesült Királyság, Németország, illetve Franciaország nyújtja.

Magyarország – amely a 2004-es csatlakozását követően támogatott országból támogatóvá vált – 2006-ban elkötelezte magát amellett, hogy 2015-ig 0,33%-os ODA/GNI ráfordítási arányt fog elérni. 2014-ben az erőfeszítések eredményeképpen ez az arány még mindig csupán 0,12% volt.<sup>23</sup>

9. táblázat

Magyarország ODA-hozzájárulása 2007–2014 között (millió USD)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bilaterális ODA	33,0	15,5	29,6	28,4	33,2	21,8	34,3	30,1
Multilaterális ODA	70,4	91,5	87,3	86,0	106,6	96,6	93,9	113,9
Teljes ODA	103,5	106,9	116,9	114,3	139,7	118,4	128,2	144,0
ODA/GNI	0,08	0,08	0,10	0,09	0,11	0,10	0,10	0,11

Forrás: *Development finance of countries beyond the DAC*. Elérhető: [www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm](http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm) (Letöltés ideje: 2017. 05. 01.)

2014-ben az Európai Bizottság a *Méltó életet mindenkinek: az elképzeléstől az együttes fellépésig*<sup>24</sup> című közleményében felvázolta az EU 2015 utáni időszakra vonatkozó terveit a szegénység felszámolása és a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében. Az EU kötelezettséget vállalt arra is, hogy részt vesz a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó új végrehajtási menetrend kidolgozásában, továbbá ennek érdekében felülvizsgálja a meglévő politikai keretet, például a fejlesztési politikai konszenzust és a változtatási programot.<sup>25</sup>

Az EU fejlesztési együttműködési politikájának tervezése és a megvalósított programok végrehajtásának nyomon követése az EB EuropeAid Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság (Directorate-General for International Cooperation and Development – DG Devco) feladatának minősül. Az EU kapcsolatai és a fejlesztési együttműködési politika közötti összhang megerősítéséért az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) felel. A lisszaboni szerződést követően a fejlődő országokban, a helyszínen az EB-küldöttségeket felváltó EU-küldöttségek felelnek a fejlesztési együttműködési programok megvalósításáért.<sup>26</sup> Az Európai Unió 2015-öt, a millenniumi fejlesztési célok (Millennium Development Goals – MDGs) céldátumát a fejlesztés európai évének (European Year of Development – EYD2015) nyilvánította. A kampány egyik fő célja volt a fejlesztési célok és az európai fejlesztéspolitika közti kapcsolatra való figyelemfelhívás.

<sup>22</sup> *European Commission Calls for Renewed Commitments to Reach Targets on Official Development Assistance* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4747\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4747_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>23</sup> *Brussels EU target for 2015 ODA – Hungary*. Elérhető: <http://iif.un.org/content/brussels-eu-target-2015-oda-hungary> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>24</sup> European Commission (2014): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Decent Life for All: from Vision to Collective Action*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/part1-a-decent-life-for-all.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>25</sup> *A fejlesztési politika általános áttekintése*, 2–3.

<sup>26</sup> *Fókuszban a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés (NEFE)*, 10.



10. táblázat  
*EU28-ak ODA-részesedése 2005–2015*

Tagállamok	2006		2007		2008		2009		2010	
	millió euró	GNI %	millió euró	GNI %	millió euró	GNI %	millió euró	GNI %	millió euró	GNI %
Ausztria	1194	0,47	1321	0,50	1188	0,43	820	0,30	912	0,32
Belgium	1575	0,50	1425	0,43	1654	0,48	1874	0,55	2,268	0,64
Bulgária	1	0,00	17	0,06	13	0,04	12	0,04	31	0,09
Horvátország										
Ciprus	21	0,15	25	0,17	26	0,17	33	0,20	39	0,23
Csehország	128	0,12	131	0,11	173	0,12	154	0,12	172	0,13
Dánia	1782	0,80	1872	0,81	1944	0,82	2018	0,88	2,168	0,91
Észtország	11	0,09	12	0,08	15	0,10	13	0,10	14	0,10
Finnország	665	0,40	717	0,39	808	0,44	926	0,54	1006	0,55
Franciaország	8445	0,47	7220	0,38	7562	0,39	9049	0,47	9751	0,50
Németország	8313	0,36	8978	0,37	9693	0,38	8674	0,35	9804	0,39
Görögország	338	0,17	366	0,16	488	0,21	436	0,19	383	0,17
Magyarország	119	0,13	76	0,08	74	0,08	84	0,10	86	0,09
Írország	814	0,54	871	0,55	921	0,59	722	0,54	676	0,52
Olaszország	2901	0,20	2901	0,19	3,370	0,22	2368	0,16	2262	0,15
Lettország	9	0,06	12	0,06	15	0,07	15	0,07	12	0,06
Litvánia	20	0,08	35	0,11	33	0,11	26	0,11	28	0,10
Luxemburg	232	0,89	274	0,92	288	0,97	298	1,04	304	1,05
Málta	7	0,15	8	0,15	11	0,20	10	0,18	10	0,18
Hollandia	4343	0,81	4547	0,81	4848	0,80	4615	0,82	4800	0,81
Lengyelország	239	0,09	265	0,10	258	0,08	269	0,09	285	0,08
Portugália	316	0,21	344	0,22	430	0,27	368	0,23	490	0,29
Románia	3	0,00	84	0,07	85	0,09	110	0,08	86	0,07
Szlovákia	44	0,10	49	0,09	64	0,10	54	0,09	56	0,09
Szlovénia	35	0,12	40	0,12	47	0,13	51	0,15	44	0,13
Spanyolország	3038	0,32	3755	0,37	4761	0,45	4728	0,46	4492	0,43
Svédország	3151	1,02	3170	0,93	3281	0,98	3266	1,12	3423	0,97
Egyesült Királyság	9926	0,51	7194	0,36	7973	0,43	8102	0,51	9855	0,57
EU15 Összes	47033	0,43	44954	0,39	49207	0,43	48264	0,45	52594	0,46
EU13 Összes	637	0,09	753	0,09	815	0,09	831	0,10	863	0,09
EU28 Összes	47670	0,41	45706	0,37	50021	0,40	49096	0,42	53457	0,44
EU Intézmények hivatalos fejlesztési támogatása a tagállamok nélkül	1,636	0,01	1932	0,02	2282	0,02	2695	0,02	3,183	0,03
Kollektív EU hivatalos fejlesztési támogatás	49306	0,42	47638	0,39	52303	0,42	51791	0,44	56640	0,46

Tagállamok	2011		2012		2013		2014		2015		Hiány
	millió euró	GNI %	millió euró	GNI %	millió euró	GNI %	millió euró	GNI %	millió euró	GNI %	GNI %
Ausztria	799	0,27	860	0,28	882	0,27	930	0,28	1089	0,32	0,38
Belgium	2019	0,54	1801	0,47	1732	0,45	1845	0,46	1708	0,42	0,28
Bulgária	35	0,09	31	0,08	37	0,10	37	0,09	37	0,09	0,24
Horvátország	15	0,03	15	0,03	32	0,07	54	0,12	46	0,09	0,24
Ciprus	27	0,16	20	0,12	15	0,10	15	0,10	15	0,10	0,23
Csehország	180	0,12	171	0,12	159	0,11	160	0,11	182	0,12	0,21
Dánia	2108	0,85	2095	0,83	2205	0,85	2264	0,86	2313	0,85	(0,15)
Észtország	17	0,11	18	0,11	23	0,13	28	0,14	30	0,15	0,18
Finnország	1011	0,53	1027	0,53	1081	0,54	1232	0,59	1165	0,56	0,14
Franciaország	9348	0,46	9358	0,45	8543	0,41	8005	0,37	8317	0,37	0,33
Németország	10136	0,39	10067	0,37	10717	0,38	12486	0,42	16028	0,52	0,18
Görögország	305	0,15	255	0,13	180	0,10	186	0,11	254	0,14	0,56
Magyarország	100	0,11	92	0,10	97	0,10	109	0,11	137	0,13	0,20
Írország	657	0,51	629	0,47	637	0,46	615	0,38	647	0,36	0,34
Olaszország	3111	0,20	2129	0,14	2566	0,17	3022	0,19	3466	0,21	0,49
Lettország	14	0,07	16	0,08	18	0,08	19	0,08	21	0,09	0,24
Litvánia	37	0,13	40	0,13	38	0,11	34	0,10	39	0,11	0,22
Luxemburg	294	0,97	310	1,00	323	1,00	319	1,06	326	0,93	(0,23)
Málta	14	0,25	14	0,23	14	0,20	15	0,20	13	0,15	0,18
Hollandia	4563	0,75	4297	0,71	4094	0,67	4200	0,64	5240	0,76	(0,06)
Lengyelország	300	0,08	328	0,09	355	0,10	341	0,09	399	0,10	0,23
Portugália	509	0,31	452	0,28	368	0,23	324	0,19	276	0,16	0,54
Románia	118	0,09	111	0,08	101	0,07	162	0,11	138	0,09	0,24
Szlovákia	62	0,09	62	0,09	65	0,09	63	0,09	77	0,10	0,23
Szlovénia	45	0,13	45	0,13	46	0,13	46	0,12	56	0,15	0,18
Spanyolország	3001	0,29	1585	0,16	1789	0,17	1415	0,13	1446	0,13	0,57
Svédország	4030	1,02	4077	0,97	4389	1,01	4698	1,09	6393	1,40	(0,70)
Egyesült Királyság	9948	0,56	10808	0,56	13498	0,71	14551	0,70	16858	0,71	(0,01)
EU15 Összes	51840	0,44	49749	0,42	53003	0,44	56091	0,44	65525	0,49	
EU13 Összes	965	0,10	964	0,10	1000	0,10	1083	0,10	1191	0,10	
EU28 Összes	52805	0,42	50713	0,39	54004	0,41	57174	0,41	66716	0,46	
EU Intézmények hivatalos fejlesztési támogatása a tagállamok nélkül	3453	0,03	4544	0,04	2873	0,02	2139	0,02	1510	0,01	
Kollektív EU hivatalos fejlesztési támogatás	56258	0,45	55257	0,43	56877	0,43	59313	0,43	68226	0,47	0,22

Forrás: Publication of New Figures on 2015 Official Development Assistance (2016). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1363\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1363_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

A 2016-os adatok szerint az EU intézményei és a tagállamok ODA-támogatása 2016-ban jelentős mértékben, a 2014-es 59 milliárd euróról 15%-kal, 2015-ben 68 milliárd euróra nőtt. Ez az EU teljes GNI-ának 0,47%-át tesz ki (2014-ben 0,43%). 2015-ben összesen öt uniós tagállam haladta meg az előre meghatározott 0,7%-os arányt: Svédország (1,4%), Luxemburg (0,93%), Dánia (0,85%), Hollandia (0,76%) és az Egyesült Királyság (0,71%).<sup>27</sup>

Napjainkban már folyik a 2021–2027 időszak pénzügyi keretére vonatkozó bizottsági szintű előkészítő folyamat, ennek részeként megkezdődött a fejlesztéspolitika újragondolása is. A 2016-ban elfogadott, az EU kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiája a fejlesztéspolitikával kapcsolatban hangsúlyozza, hogy a fejlesztési politika rugalmasabb lesz, és összehangolt a globális stratégiában megfogalmazott stratégiai prioritásokkal. Az EU emellett ismét megerősítette korábbi közös kötelezettségvállalását, azaz hogy megvalósítja a 0,7%-os ODA/GNI célkitűzést. A dokumentum hangsúlyozza, hogy a fejlesztési alapoknak stabilnak kell lenniük, de a hosszadalmas programozási ciklusok korlátait csökkentve rugalmasabbá kell tenni korlátozott összegek rendelkezésre bocsátását. A rugalmasság lehetővé fogja tenni, hogy az adott évben le nem kötött pénzeszközöket válságreagálásra való felhasználás céljából a következő évekre átcsoportosítsák. Emellett a koherencia és a rugalmasság fokozása érdekében az eszközök számának csökkentését, ugyanakkor a fejlesztésre szánt összeg növelését tarja szükségesnek.<sup>28</sup>

A 2016 májusa és augusztusa közötti nyilvános konzultációra építve 2016 novemberében az Európai Bizottság stratégiai megközelítést dolgozott ki a fenntartható fejlődés Európában és világszerte történő megvalósulása érdekében. A stratégiai megközelítés három közleményt, azaz a jövőre vonatkozó tervet, javaslatot foglalt magában: 1. az „*Európa fenntartható jövője: a következő lépések*”, 2. a „*fejlesztési politikára vonatkozó új európai konszenzusról*” szóló közleményt<sup>29</sup> és a főképviselő és az Európai Bizottság közös közleményét 3. az *afrikai, karibi és csendes-óceáni államokkal (AKCS-államok) fennálló partnerség megújításáról* szóló terveit a cotonoui megállapodás 2020-ban történő lejártát követő időszakra vonatkozóan.<sup>30</sup>

Az új fejlesztéspolitikai konszenzusra vonatkozó javaslat kiemeli, hogy „az EU 2016-os kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiája hiteles, reakcióképes és egységesen cselekvő Uniót kíván meg. A fejlesztési politikáról szóló konszenzus egyik alapeleme az Európai Unió világban vállalt elkötelezettségének és a globális kihívásokra adott válaszának.” (6) Emellett hozzáteszi, hogy „A konszenzus hozzájárul majd az EU külső tevékenységére vonatkozó, a globális stratégiában részletesen meghatározott prioritások megvalósításához, ideértve a reziliencia (ellenálló képesség) valamennyi szinten történő támogatását és a közös jólét előmozdítását. A fenntartható fejlesztési célok az EU globális stratégiájának végrehajtására irányuló összes munka átfogó dimenzióját képe-

<sup>27</sup> EU Official Development Assistance Reaches Highest-ever Share of Gross National Income (2016). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1362\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>28</sup> European External Action Service (2016): 2015 Annual Activity Report. Elérhető: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual\\_activity\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2015_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>29</sup> Európai Bizottság (2016a): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Javaslat – Új európai konszenzus a fejlesztési politikáról. A mi világunk, a mi méltóságunk, a mi jövőnk. Elérhető: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HU/COM-2016-740-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>30</sup> Európai Bizottság (2016d): i. m.

zik.” (16) „Az EU és a tagállamok különös figyelmet fordítanak majd az olyan integrált fellépésekre, amelyek más területekre is kedvező hatást gyakorolnak, és koherens módon előmozdítják több célkitűzés teljesítését, nagyobb hangsúlyt fektetve az átfogó átalakulás lehetőségét magukban hordozó fő kérdésekre, mint például a nemek közötti egyenlőség, az ifjúság, a beruházások, a fenntartható energia, a migráció és a mobilitás.” Az új konszenzus célja a hitelesség, a hatékonyság és az uniós fejlesztési politika hatásának növelése a közös elemzés, a közös stratégiák, a közös programozás, az együttes fellépés, valamint a hatékonyabb jelentéstétel segítségével.<sup>31</sup>

### 3. Az EU külső tevékenységeit támogató pénzügyi eszközök

Az EU külső tevékenységeit támogató pénzügyi eszközöket jelentős mértékben egyszerűsítették, és átalakították a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret időszakára: a korábbi (2007–2013) 30 program, illetve 90 költségvetési sor helyett 2007-től 9 fejlesztési eszközt hoztak létre (például TACIS és MEDA programok helyett ENPI): 4 földrajzi eszközt (DCI,<sup>32</sup> ENPI, IPA, ICI<sup>33</sup>) és 5 tematikus eszközt (European Instrument for Democracy and Human Rights, az Instrument for Stability, az Instrument for Humanitarian Aid, a Macro-Financial Assistance Instrument és az Instrument for Nuclear Safety Co-operation). Ezek közül természetesen nem mindegyik eszköz szolgálja a fejlesztési együttműködés megvalósulását.

2011-től folytak a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keretre vonatkozó tárgyalások. 2011-ben a Bizottság a fejlesztési források jelentős mértékű növelését javasolta annak érdekében, hogy „az Unió eleget tegyen a globális szinten vállalt felelősségének a szegénység elleni küzdelem, valamint a demokrácia, a béke, a stabilitás és a jólét előmozdítása terén”.<sup>34</sup>

#### **Catherine Ashton, az EU korábbi külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a Bizottság alelnöke kijelentette:**

„Európának válságos időkben is kifelé kell tekintenie, és kötelezettségeket kell vállalnia a világban. Biztonságunk és jólétünk attól függ, mi történik határainkon kívül, nem is beszélve saját szomszédságunkról. Az EU kitart a legszegényebb és legsebezhetőbb emberek, a szomszédságunkban zajló politikai átmenetet átélők, valamint az Unióhoz való csatlakozás útján járó országok iránti nemzetközi kötelezettségvállalásai mellett. Ezekkel az új külpolitikai eszközökkel az EU sokkal jobban előmozdíthatja saját alapvető értékeit és érdekeit például az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság

<sup>31</sup> Európai Bizottság (2016a): *i. m.*

<sup>32</sup> Development Cooperation Instrument – Fejlesztési Együttműködési Eszköz.

<sup>33</sup> Instrument for Cooperation with Industrialised Countries – Iparosodott Országokkal való Együttműködési Eszköz.

<sup>34</sup> *Európa világszintű szerepének megerősítése: a külső tevékenységek 2014–2020 közötti költségvetése az EU kötelezettségvállalásainak teljesítését és a közös értékek előmozdítását célozza* (2011). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1510\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1510_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

területén, egyúttal világszerte jobban hozzájárulhat a szegénység elleni küzdelemhez, a béke megőrzéséhez és a konfliktusok megoldásához is.”

Andris Piebalgs korábbi európai fejlesztési biztos a következőket nyilatkozta: „Az EU a világ legnagyobb donora, és fenn kell tartanunk a szegénység elleni küzdelemben betöltött vezető pozícióinkat. Felmérések szerint a legtöbb európai egyetért azzal, hogy az EU a fejlesztési segélyek növelése révén vállaljon szolidaritást. Ezek a javaslatok lehetővé teszik, hogy az Unió költségvetése a korábbiakhoz hasonló szinten járuljon hozzá az EU azon vállalásához, hogy 2015-ig bruttó nemzeti jövedelmének 0,7%-át fordítja fejlesztési segélyekre. Elismert, hogy az EU érdekeit is szolgálja, ha a világban inkluzívabb és fenntarthatóbb növekedés megy végbe. A mai napon megerősítjük azt is, hogy megváltoznak a feltörekvő országokkal kialakított kapcsolataink, és a segélyek hangsúlya a legszegényebb országok felé tolódik.”<sup>35</sup>

11. táblázat

*Az EB javaslata: a kilenc eszközre a 2014–2020 közötti időszak vonatkozásában javasolt teljes költségvetés összege 96 249,4 millió EUR (folyó áron)*

Előcsatlakozási Eszköz (IPA)	14 110 millió EUR
Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (ENI)	18 182 millió EUR
Fejlesztési Együtműködési Eszköz (DCI)	23 295 millió EUR
Partnerségi Eszköz (PI)	1 131 millió EUR
Stabilitási Eszköz (IfS)	2 829 millió EUR
A Demokrácia és az Emberi Jogok Európai Eszköze (EIDHR)	1 578 millió EUR
A Nukleáris Biztonság Célját Szolgáló Együtműködési Eszköz (INSC)	631 millió EUR
Grönland Eszköz	219 millió EUR
Európai Fejlesztési Alap (EFA, nem része az EU költségvetésének)	34 276 millió EUR

Forrás: *The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments* (2011).  
Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-878\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-878_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Hosszas viták után az Európai Tanács 2013. február 7–8-i ülésén fogadta el a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret sarokszámait. A jelenlegi, 2014 és 2020 közötti időszakban érvényes, az Európai Külügyi Szolgálat és az Európai Bizottság különböző szolgálatait által igazgatott eszközök esetében már csupán kisebb strukturális módosítások voltak: például egy új partnerségi eszközt vezettek be. Jelenleg *három tematikus* (a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze, a stabilitás és béke elősegítését szolgáló eszköz, illetve a Nukleáris Biztonsági Együtműködési Eszköz), valamint *hat földrajzi eszköz* (az európai szomszédsági támogatási eszköz, az előcsatlakozási támogatási eszköz [IPA II], a harmadik országokkal való együttműködésre vonatkozó partnerségi eszköz, a grönlandi eszköz, a fejlesztési együttműködési eszköz és az Európai Fejlesztési Alap) segíti a külső tevékenységek finanszírozását, továbbá a fejlesztési együttműködési politika végrehajtását. Az EFA költségvetésen kívüli földrajzi eszköznek minősül. A fejlesztési együttműködési eszköz (DCI)

<sup>35</sup> Uo.

mind tematikus, mind földrajzi eszköznek számít. A változtatások elsődleges célja volt, hogy az együttműködés differenciáltabb, hatékonyabb, egyszerűbb és rugalmasabb legyen.<sup>36</sup>

Az EU fejlesztési együttműködésének stratégiai irányítását – az EU általános külpolitikájának megfelelően – az EKSZ határozza meg. Az Európai Bizottság a Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága (DG Devco) a legtöbb uniós fejlesztési eszköz tervezésében részt vesz, és továbbra is egyedül felel azok végrehajtásáért. Az EB főbb céljai 1. a szegénység és az éhezés felszámolása a világban, 2. a fenntartható fejlődés előmozdítása, valamint 3. a demokrácia, a béke és a biztonság támogatása.<sup>37</sup> Az új pénzügyi keretet megelőző viták eredményeképpen született kompromisszumos döntés a korábbiakhoz képest több, de a bizottsági javaslatához képest kevesebb forrást biztosít az EU külső tevékenységeinek finanszírozására. Az Európai Uniónak a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó szakpolitikák egész sorát lefedő, átfogó eszközrendszer végrehajtásához külön közös szabályok és eljárások szükségesek.

12. táblázat

*Az EU külső fellépéseit finanszírozó végleges eszközök (a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret)*

<b>Eszköz</b>	<b>Hangsúly</b>	<b>Forma</b>	<b>Költségvetés</b>
Fejlesztési Együttműködési Eszköz (DCI)	Latin-Amerika, Ázsia, Közép-Ázsia, Öböl-térség, Dél-Afrika + globális tematikus támogatás	Földrajzi + tematikus	19,7 milliárd EUR
Európai Szomszéd-sági Támogatási Eszköz (ENI)	Az európai szomszéd-ságpolitika tizenhat partnerországa, Oroszország (regionális és határokon átnyúló együttműködés)	Földrajzi	15,4 milliárd EUR
Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA)	Balkán-félsziget és Törökország	Földrajzi	11,7 milliárd EUR
Partnerségi Eszköz (PI)	Iparosodott országok	Földrajzi	955 millió EUR
Grönlandi Eszköz	Grönland	Földrajzi	184 millió EUR
A Demokrácia és Emberi Jogok Európai Eszköze	A demokrácia és az emberi jogok előmozdítása	Tematikus	1,3 milliárd EUR
A Stabilitás és a Béke Elősegítését Szolgáló Eszköz	Politikai stabilitás és békeépítés	Tematikus	2,3 milliárd EUR
Nukleáris Biztonsági Együttműködési Eszköz (INSC)	Nukleáris biztonság	Tematikus	225 millió EUR
Költségvetésen kívül			
Európai Fejlesztési Alap (EFA)	AKCS-államok, valamint tengerentúli országok és területek (TOT-ok)	Földrajzi	29,1 milliárd EUR

*Forrás: A fejlesztési politika általános áttekintése. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU\\_5.3.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.3.1.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)*

<sup>36</sup> A fejlesztési politika általános áttekintése, 2–3.

<sup>37</sup> Uo.

A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz (IfSP) a konfliktusmegelőzésre, békeépítésre, a válságreakálásra, valamint a globális és régiókon átnyúló fenyegetésekre vonatkozó átfogó megközelítés megvalósulását segíti technikai, illetve pénzügyi támogatással. Rövid távú komponense gyors reagálást biztosít a válsághelyzetekre és a kialakuló krízisekre a politikai konfliktusok megelőzése, valamint a helyzetek fegyveres konfliktussá váló fajulása megelőzésének biztosítása érdekében (18 hónapig). A hosszú távú intézkedések a konfliktusmegelőzést és válsághelyzetekre való felkészültséget segítik. Harmadik prioritása a globális fenyegetések kezelése, úgymint a szervezett bűnözéssel és a terrorizmussal szembeni küzdelemre, az alpinfrastruktúra védelmére, valamint az éghajlatváltozás nyomán megjelenő biztonsági fenyegetésekre irányuló hosszú távú intézkedések.<sup>38</sup> A 2014–2020-as időszakban összesen 2,3 milliárd euró áll rendelkezésre.

A Demokrácia és Emberi Jogok Finanszírozási Eszközeivel (EIDHR) az Unió támogatást nyújt a demokrácia és a jogállamiság, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának fejlesztéséhez és megszilárdításához. Az eszköz segíti a) a demokrácia támogatását, fejlesztését és megszilárdítását a harmadik országokban, a részvételi és képvisleti demokrácia javítását, az egész demokratikus ciklus megerősítését – különösen a civil társadalom aktív szerepének és a jogállamiságnak az előmozdításával –, valamint a választási folyamatok megbízhatóságának fokozása révén, különösen az uniós választási megfigyelő missziók közreműködése révén. Emellett hozzájárul b) az ENSZ Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatában, illetve más nemzetközi és regionális emberi jogi okmányokban meghatározott emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának és betartásának javítása, valamint azok védelmének, előmozdításának, végrehajtásának és nyomon követésének fokozása, elsősorban az érintett civil társadalmi szervezeteknek, az emberi jogok védőinek, továbbá az elnyomás és az erőszak áldozatainak nyújtott támogatás útján (1. cikk). A 2014–2020-as időszakban összesen 1,3 milliárd euró áll rendelkezésre.<sup>39</sup>

A harmadik országokkal folytatott együttműködésre irányuló új partnerségi eszköz (PI) az uniós és a kölcsönös érdekek előmozdítását, illetve támogatását segíti. A partnerségi eszköz célja, hogy előmozdítsa az Európai Unió külkapcsolataival összefüggő stratégiai célkitűzéseit az éghajlatváltozás, a fenntarthatóság, a nemzetközi digitális menetrend és a polgári repülés terén a harmadik országokkal kialakított partnerségek javítása révén. 2014 és 2020 között összesen közel 1 milliárd euró áll rendelkezésre.<sup>40</sup>

A fentebb felsorolt finanszírozási eszközök kiegészülnek a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtását célzó forrásokkal, amelyek például a polgári válságkezelő, békefenntartó és stabilizációs missziókat (nem katonai műveleteket), a fegyverzet-ellenőrzési és leszerelési projekteket, valamint az EU különleges megbízottai (European Union Special Representative – EUSR) működési költségeit támogatják. A finanszírozásról egyedi tanácsi határozatok születnek.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> *A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló uniós eszköz (2012–2020)*. Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:110102\\_3](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:110102_3) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>39</sup> *Az Európai Parlament és a Tanács 235/2014/EU rendelete (2014. március 11.) a demokrácia és az emberi jogok világszintű előmozdítását szolgáló finanszírozási eszköz létrehozásáról*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>40</sup> *Zöld utat kapott az uniós Partnerségi Eszköz keretébe tartozó 8 új kezdeményezés* (2016). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3570\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3570_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>41</sup> *Fókuszban a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés (NEFE)*.



13. táblázat

*Az EU külső fellépéseit finanszírozó végleges eszközök éves bontásban  
(a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret)*

Millió EUR	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014–2020
IPA II	1 573,77	1 605,25	1 637,35	1 670,10	1 703,50	1 737,57	1 771,13	11 698,67
ENI	2 112,97	2 027,28	2 084,40	2 159,84	2 243,24	2 358,38	2 446,52	15 432,63
EIDHR	179,3	182,89	186,6	190,07	193,84	197,73	202,32	1 332,75
IfSP	314,47	320,77	327,27	333,9	340,53	347,36	354,43	2 336,72
CFSP	314,47	320,77	327,27	333,9	340,53	347,36	354,43	2 336,72
PI	113,3	119,23	126,33	134,39	143,87	154,68	162,96	954,76
DCI	2 309,51	2 467,69	2 636,07	2 805,41	2 988,23	23 180,13	3 274,60	19 661,64
Humanitá- rius segély	905,28	918,84	932,77	945,43	959,35	978,66	981,36	6 621,70
ERCC*	19,55	19,94	20,34	20,71	21,12	21,55	21,44	144,65
EUAV**	12,68	14,76	17,87	22,01	26,34	26,78	27,49	147,94
INSC	30,55	31,16	31,8	32,33	32,97	33,63	32,88	225,32
MFA***	76,26	77,96	79,67	80,83	82,09	83,78	83,98	564,56
GF****	58,48	239,76	273,16	199,04	178,06	159,75	84,82	1 193,07
Ügynök- ségek	20,72	21,14	21,56	21,99	22,43	22,88	23,34	154,06
Egyéb	150,57	153,58	207,54	159,64	162,82	166,08	167,02	1 167,25
Maradvány	143,13	227,99	232,98	322,42	386,09	451,68	521,27	2 285,56

\* Emergency Response Coordination Centre – Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ.

\*\* EU Aid Volunteers – EU segítségnyújtási önkéntesei.

\*\*\* Macro-financial Assistance – Makroszintű pénzügyi támogatás.

\*\*\*\* Guarantee Fund – Garanciaalap.

*Forrás:* European Union Institute for Security Studies (2016): *EUISS Yearbook of European Security – YES 2017*. Paris, EUISS. 21. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES\\_Book\\_2017.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES_Book_2017.pdf)  
(Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

#### 4. A Fejlesztési Együttműködési Eszköz (DCI)

Az EU által a fejlődő országoknak nyújtott egyik legjelentősebb pénzügyi forrás az EU külkapcsolati tevékenysége reformjának eredményeképpen 2007-től hatályos fejlesztési együttműködési eszköz (DCI), amely több korábbi földrajzi és tematikus eszközt váltott fel (2007–2013 időszakban 16,9 milliárd euró).<sup>42</sup>

A regionális vagy kétoldalú földrajzi programok a Latin-Amerikával, a Közel-Kelet bizonyos országaival, Dél-Afrikával, illetve Közép-, Kelet- és Dél-Ázsiával való fejlesztési együttműködést segítik. A földrajzi programok mellett az eszköz két tematikus programból

<sup>42</sup> Ebből 10,057 milliárdot szántak földrajzi programokra, 5,596 milliárdot tematikus programokra, 1,244 milliárdot pedig a cukorról szóló jegyzőkönyvet aláíró AKCS-országok támogatására.



is áll: a globális közjavakkal, illetve kihívásokkal foglalkozó program (2014 és 2020 között 5,1 milliárd euró), valamint a civil társadalmi szervezetek és helyi hatóságok program (2014 és 2020 között 1,9 milliárd euró). Az eszköz céljai összhangban állnak az EU külső tevékenységeire vonatkozó normatív megközelítéssel.

### **A Fejlesztési Együttműködési Eszköz céljai**

Az Európai Parlament és a Tanács 233/2014/EU rendelete (2014. március 11.) a 2014–2020-as időszakra szóló fejlesztési együttműködési finanszírozási eszköz létrehozásáról

#### **2. cikk**

„Célkitűzések és támogathatósági kritériumok

(1) Az Unió külső tevékenységére vonatkozó elvek és az azzal kapcsolatos célok, valamint az európai konszenzus és annak elfogadott módosításai keretén belül:

- a) az e rendelet szerint folytatott együttműködés elsődleges célja a szegénység visszaszorítása, hosszú távon pedig annak felszámolása;
- b) az a) pontban említett elsődleges céllal összhangban, az e rendelet alapján folytatott együttműködés a következőkhöz is hozzájárul:
  - i. a fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődés elősegítése, valamint
  - ii. a demokrácia, a jogállamiság, a jó kormányzás, az emberi jogok és a nemzetközi jog vonatkozó elveinek megszilárdítása és támogatása.”

A 2014 és 2020 közötti időszakban a DCI szempontjából a legfontosabb újítás a differenciálás elvének bevezetése volt. Ennek következtében 16 közepes jövedelmű ország már nem jogosult a támogatáson alapuló kétoldalú uniós finanszírozásra, a regionális és tematikus együttműködés azonban ezt követően is vonatkozhat rájuk. A Tanács és a Parlament közötti tárgyalások eredményeként öt közepes jövedelmű ország (Kuba, Kolumbia, Ecuador, Peru és Dél-Afrika) „kivételes esetnek” számítanak, így jogosultak az együttműködésre.<sup>43</sup> A 2014–2020 közötti időszakra 19,66 milliárd eurós keret áll a finanszírozási eszköz rendelkezésére.

## **5. Az Európai Fejlesztési Alap (EFA/EDF)**

Az EU legrégebbi és legnagyobb fejlesztési együttműködést segítő eszköze, az Európai Fejlesztési Alap (EFA) nem része az uniós költségvetésnek. Az 1957-ben, a római szerződéssel az akkori gyarmatok és volt gyarmatok fejlesztésére létrehozott alap tevékenysége napjainkban az AKCS-országokkal, az Unió tengerentúli országaival és területeivel

<sup>43</sup> A fejlesztési politika általános áttekintése.

(TOT-ok)<sup>44</sup> való együttműködésre terjed ki, finanszírozásának kulcsterületei a gazdasági fejlődés, a szociális és humántőke-fejlesztés, valamint a regionális együttműködés, illetve integráció. Az EFA forrásait a tagállamok befizetései alkotják, működésére külön pénzügyi és végrehajtási szabályok vonatkoznak.

Az EFA kezdetben elsősorban nagy infrastrukturális beruházásokat és a termelési szerkezet átalakulását segítő programokat támogatott. A III. és a IV. lomái konvenció óta a támogatott területek közé bekerültek a vidéki és mezőgazdasági fejlesztések, a határonkon átnyúló regionális fejlesztés, illetve a kis- és középvállalatok támogatása. Az együttműködést az EFA különböző eszközei (vissza nem térítendő támogatások, kockázati tőke, magánszektorban nyújtott kölcsön) segítik.<sup>45</sup> A források a partnerországokkal rögzített országstratégiákban meghatározott célterületekre használhatók fel (például környezetvédelem, vízgazdálkodás, energia, mezőgazdaság, élelmiszeripar, egészségügy, építőipar, oktatás, kultúra, kapacitásépítés, emberi jogok, migráció, demokrácia támogatása).<sup>46</sup>

Éppen abból fakadóan, hogy az EFA nem tartozik az általános uniós költségvetés hatálya alá, így a vele kapcsolatos döntések esetében az EP szerepe elhanyagolható, nincs szükség (mint más költségvetési kérdések esetében) együttdöntési eljárásban a jóváhagyására, külön pénzügyi szabályzat érvényes rá. Annak ellenére, hogy az EP tagjai elsősorban a demokratikus ellenőrzés, az elszámoltathatóság, az átláthatóság és a hatékonyság javítása érdekében számos esetben kiálltak az alap uniós költségvetésbe emelése mellett, végül a Tanáccsal együtt az EP szintén elutasította az EB erre vonatkozó javaslatát. Ezt elsősorban azzal indokolta (és a parlamenti összefoglalók ezt a szempontot is tartalmazzák), hogy ennek a megoldásnak veszélyei is vannak, hiszen ezt követően nehezen lehetne fenntartani az AKCS–EU között régóta fennálló közös irányítást, továbbá talán a tagállami befizetések csökkenésével is járna.<sup>47</sup> Az EFA költségvetésítése valószínűsíthetően javítaná a fejlesztési hatékonyságot, valamint a végrehajtáskor kevésbé az egyéni tagállami érdekek érvényesülnének. A körülbelül ötéves időszakra létrejövő alap forrásai tagállami finanszírozásból tevődnek össze.

A 2013-as döntés alapján a 2014 és 2020 közötti pénzügyi keret időszakában az AKCS-országokkal való együttműködésre 31,5 milliárd EUR jut, a 11. EFA költségvetése 29,1 milliárd EUR, ebből 24,3 milliárd EUR a nemzeti és regionális együttműködésre, 3,6 milliárd EUR az AKCS-országokon belüli együttműködésre, illetve 1,1 milliárd EUR az AKCS-beruházási keretre. A 2000 júniusában aláírt cotonoui partnerségi megállapodás szerint a programozás és a források szétosztása a nagyobb rugalmasságot biztosító „gördülő programozás” elve szerint valósul meg, így az együttműködési prioritások, illetve projek-

<sup>44</sup> A tengerentúli országok és területek, amelyek az EU-val társultak – az Atlanti- és Déli-óceán, valamint a Jeges-tenger, az Indiai-, a Csendes-óceán és a Karib-térség 25 szigetét foglalják magukban. Nem szuverén államok, hanem alkotmányos kötelek fűzik össze őket a következő négy uniós országgal: Dánia, Franciaország, Hollandia és az Egyesült Királyság. A társulás céljait a 2013. évi tengerentúli társulási határozat rögzíti: *A Tanács határozata 2013/755/EU* (2013. november 25.) az Európai Unió és a tengerentúli országok és területek társulásáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.) Ilyenek például a Falkland-szigetek, Grönland, Francia Polinézia, Kajmán-szigetek, Bermuda stb.

<sup>45</sup> *Európai Fejlesztési Alap (EFA)* (2014). Elérhető: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12102\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>46</sup> *Fókuszban a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés (NEFE)*, 14.

<sup>47</sup> *A fejlesztési politika általános áttekintése*.

tek meghatározásában a partnerországok is aktívan részt vesznek, így rájuk is nagyobb felelősség hárul.<sup>48</sup>

## 6. EFA-ciklusok<sup>49</sup>

1. EFA: 1959–1964
2. EFA: 1964–1970 (I. yaoundéi egyezmény)
3. EFA: 1970–1975 (II. yaoundéi egyezmény)
4. EFA: 1975–1980 (I. loméi egyezmény)
5. EFA: 1980–1985 (II. loméi egyezmény)
6. EFA: 1985–1990 (III. loméi egyezmény)
7. EFA: 1990–1995 (IV. loméi egyezmény)
8. EFA: 1995–2000 (IV. loméi egyezmény és annak felülvizsgált változata)
9. EFA: 2000–2007 (cotonoui megállapodás), 13,5 milliárd EUR
10. EFA: 2008–2013 (felülvizsgált cotonoui megállapodás), 22,682 milliárd EUR
11. EFA: 2014–2020 (felülvizsgált cotonoui megállapodás), 30,5 milliárd EUR

A fejlesztések megvalósításában alacsony kamatozású hitelek nyújtásával az Európai Beruházási Bank is szerepet vállal.

## 7. Humanitárius segítségnyújtás

Az EU (az Európai Bizottság és a tagállamok) nem csupán a fejlesztési támogatások, hanem a humanitárius sürgősségi segélyek terén is a világ legnagyobb donorának számít. A humanitárius segítségnyújtás a lisszaboni szerződés óta a hosszú távú támogatást jelentő fejlesztési együttműködéstől elkülönülve önálló szakpolitikának minősül. A nemzetközi humanitárius segítségnyújtás a nemzetközi humanitárius jog (International Humanitarian Law) alapelveire (emberiesség, semlegesség, pártatlanság és függetlenség) épül. Ezekkel összhangban a humanitárius válság esetén az embereken állampolgárságtól, vallástól, politikai pártállástól, nemi, illetve etnikai hovatartozástól függetlenül egyformán és a lehető leggyorsabban kell segíteni.<sup>50</sup> Az Európai Bizottságon belül önálló portfólióval a Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága (ECHO) felel a humanitárius segítségnyújtásért, a polgári védelemért, illetve a válságkezelésért elsősorban a legsebezhetőbbeknek és prioritásként a fejlődő országokban élőknek a természeti katasztrófák, továbbá az ember által előidézett válságok következményeinek gyors enyhítése érdekében.<sup>51</sup>

Az Európai Bizottságon belüli ECHO tényleges humanitárius tevékenységeket is támogat, finanszírozza a különböző partnereken (nem kormányzati szervezetek, ENSZ-

<sup>48</sup> Uo.

<sup>49</sup> *Európai Fejlesztési Alap (EFA)* (2014).

<sup>50</sup> FODOR Erika – OROSZ Tamás (2015): Magyarország nemzetközi humanitárius segítségnyújtása, 2003–2014. *Külgügyi Szemle*, 14. évf. Klnsz. 110. Elérhető: [http://nefe.kormany.hu/download/6/bf/21000/2015\\_Kulugyi%20-Szemle\\_NEFE\\_kulonsszam\\_tanulmanyok.pdf](http://nefe.kormany.hu/download/6/bf/21000/2015_Kulugyi%20-Szemle_NEFE_kulonsszam_tanulmanyok.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>51</sup> *Fókuszban a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés (NEFE)*, 16.

ügynökségek és nemzetközi szervezetek, például a Vöröskereszt/Vörös Félhold) keresztül végrehajtott segítségnyújtási műveleteket, illetve összehangolja a tagállamok politikáit és tevékenységeit. Az EB 2014-ben 1,273 milliárd euró humanitárius segítséget nyújtott több mint 80 országban a természeti és ember okozta katasztrófa áldozatává vált 121 millió embernek. Az ECHO 2004-ben az Európai Bizottság egyik főigazgatósága lett, és 2010 óta az EU-n belüli és kívüli katasztrófákra való reagálás, valamint a koordinálás javítása is feladatának számít. Alapvetően a partnerei által végrehajtott műveleteket finanszírozza, ellenőrzi a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét (a valós szükségleteknek megfelelő, hatékony, gyors segélyezés). „2014-ben az ECHO pénzeszközeinek (Humanitárius Segítségnyújtási Eszköz [HAI]) 48%-át nem kormányzati szervezetek, 36%-át ENSZ-ügynökségek, 14%-át pedig nemzetközi szervezetek használták fel. Ugyanebben az évben az ECHO pénzeszközeinek 45%-át Afrika, 27%-át a Közel-Kelet és a Földközi-tenger térségére, 10%-át Ázsia és a csendes-óceáni térségre, 4%-át Latin-Amerika és a karib-tengeri régióra, 3%-át világméretű katasztrófákra, 4%-át a polgári védelemre, 1%-át uniós segítségnyújtási önkéntesekre, 6%-át pedig kiegészítő műveletekre használták fel.” 2015-ben az ECHO elsősorban Afrikában, valamint a Közel-Keleten nyújtott humanitárius segélyeket. 2015-ben 909 millió euróban határozták meg a kötelezettségvállalási előirányzatokat. Az EU humanitárius költségvetése évek óta igen szűkösnek tekinthető: az igények nőnek, a költségvetés csökkent, rendszeresen kiegészítő, az EU sürgősségisegély-tartalékából és más költségvetési sorokból való átcsoportosítások növelik.<sup>52</sup>

A humanitárius segítségnyújtáshoz jogalapot az EUMSZ III. cím 3. fejezetének 214. cikke nyújt. Az EB tevékenységei összhangban állnak az EU valamennyi külső fellépésére alkalmazandó elvével (EUSZ 21. cikke).

### *Jogalap*

#### **EUMSZ III. cím 3. fejezet: Humanitárius segítségnyújtás**

##### **214. cikk**

„(1) Az Unió humanitárius segítségnyújtási intézkedéseit az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell végrehajtani. Ezen intézkedések arra irányulnak, hogy a harmadik országok lakosainak, akik természeti vagy ember okozta katasztrófák áldozataivá váltak, eseti támogatást, segítséget és védelmet nyújtsanak a rendkívüli helyzetből eredő emberi szükségleteik kielégítésében. Az Unió és a tagállamok intézkedései kiegészítik és erősítik egymást.

(2) A humanitárius segítségnyújtási intézkedések során tisztetletben kell tartani a nemzetközi jog elveit, a pártatlanság és a semlegesség követelményét, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

(3) Az Unió humanitárius segítségnyújtási intézkedései végrehajtásának kereteit meghatározó intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

<sup>52</sup> Humanitárius segítségnyújtás. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=F-TU\\_5.3.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=F-TU_5.3.2.html) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)

(4) Az Unió a harmadik országokkal és a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel minden olyan megállapodást megkötethet, amely segíti az (1) bekezdésben és az Európai Unióról szóló szerződés 21. cikkében említett célkitűzések megvalósítását.

Az első albekezdés nem érinti a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy nemzetközi fórumokon tárgyalásokat folytassanak és megállapodásokat kössenek.

(5) Az európai fiataloknak az Unió humanitárius segítségnyújtási intézkedéseiben való közös részvételéhez szükséges keretek biztosítása céljából létrejön az Európai Önkéntes Humanitárius Segítségnyújtási Hadtest. A hadtest jogállását és működésének szabályait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

(6) Az uniós és a nemzeti humanitárius segítségnyújtási intézkedések hatásosságának és egymást kiegészítő jellegének erősítése érdekében a Bizottság minden hasznos kezdeményezést megtehet az Unió és a tagállamok intézkedéseinek összehangolására.

(7) Az Unió gondoskodik arról, hogy humanitárius intézkedései összhangban legyenek a nemzetközi szervezetek és intézmények, így különösen az Egyesült Nemzetek Szervezetéhez kapcsolódó rendszerben működő szervezetek és intézmények által végzett ilyen műveletekkel, és azokhoz koherens módon illeszkedjenek.”

Mind a mai napig a humanitárius segítségnyújtásról szóló, 1996. június 20-i 1257/96/EK tanácsi rendelet szabályozza a humanitárius segítségnyújtást. A rendeletet a 2007–2013 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keret előkészítésekor sem módosították. A 2014–2020 közötti időszakra összesen 6,62 milliárd eurós összeget határoztak meg, amit rendszeresen kiegészítettek az újabb humanitárius szükségletek kielégítésére.

Átfogó szakpolitikai keretet a Bizottság, a Tanács és a Parlament által 2007-ben aláírt humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus nyújt. A segélyezési hatékonyság érdekében a konszenzus az EU közös elképzeléseit, szakpolitikai célkitűzéseit és elveit tartalmazza.<sup>53</sup> A korábbi végrehajtási terv 2013-ban lejárt, az új munkaanyagot 2015-ben készítette elő az EB. A Bizottság a dokumentumban három prioritást fogalmaz meg: 1. megőrizve a humanitárius elveket és a nemzetközi humanitárius jogot (IHL), 2. erősebb igényalapú megközelítés és 3. megerősített koordináció, illetve koherencia.<sup>54</sup>

A 2010 és 2014 közötti időszakban az EU több mint 80 vészhelyzetben nyújtott segítséget a világ számos részén:

- a Japánban a cunamit követő hármaskatasztrófa idején,
- a szíriai polgárháború alatt,
- a Dél-Európában és a Balkánon pusztító erdőtüzek megfékezése érdekében,
- a Közép-Európát és a Balkánt (Szerbiát, illetve Bosznia-Hercegovinát) sújtó árvizek elleni küzdelem idején,

<sup>53</sup> Uo.

<sup>54</sup> European Commission (2015): *Commission Staff Working Document. Implementation Plan of the European Consensus on Humanitarian Aid*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/2015\\_Consensus\\_Implementation\\_Plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/2015_Consensus_Implementation_Plan_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- a nyugat-afrikai ebolajárvány során,
- az ukrajnai konfliktusban.<sup>55</sup>

A humanitárius válságokra adott uniós reagálási képességet megerősítő Európai Önkéntes Humanitárius Segítségnyújtási Hadtestet a liszaboni szerződés 214. cikkének (5) bekezdése alapján 2014-ben az EU segítségnyújtási önkéntesszolgálatként hozták létre. 147,9 millió eurós költségvetése kb. 4 ezer önkéntes kiképzését és telepítését, illetve 2014 és 2020 között ugyancsak 4 ezer fős személyzet kialakítását segíti.<sup>56</sup> Az Európai Bizottság 2010 óta a korábinál hatékonyabb és eredményesebb uniós katasztrófareagálási mechanizmust dolgozott ki.

Katasztrófák vagy humanitárius válságok esetén az EB (Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága – ECHO) által szervezett humanitárius segítségnyújtás mellett az uniós polgári védelmi mechanizmus is működni kezdett. Ennek köszönhetően az EU tagállamai segélyeket juttatnak el a válsággal sújtott térségekbe.<sup>57</sup>

## 8. Összegzés

A fejlesztéspolitika az integrációs folyamat kezdetétől az EU külkapcsolati rendszerének, valamint külpolitikájának egyik legfontosabb eszközévé vált. Az évtizedek során kialakult pénzügyi-finanszírozási eszközrendszerrel az EU a fejlesztés és a segélyezés tekintetében a világ legnagyobb donorközössége lett. A fejlesztéspolitika elsősorban a hosszú távú célok megvalósulását segíti, a segélyezési politika pedig a humán biztonság érdekében a válságokra adott rövid távú, gyors reagálást célozza.

A szerteágazó kapcsolatrendszer kiépülésének hátterében mind gazdasági, történelmi, biztonságpolitikai okok és érdekek, mind pedig erkölcsi vagy normatív okok húzódtak meg. Az EU, illetve tagországainak segélyezési szerepvállalása igen jelentős, napjainkban a világon a fejlődő országoknak nyújtott összes hivatalos segély felét az Európai Unió, illetve tagállamai nyújtják. Nem véletlen, hogy az Egyesült Királyság EU-ból történő kilépése ezen a területen is jelentős mértékben csökkentené az EU jelentőségét.

A fejlesztési együttműködés a humán biztonság elősegítése mellett manapság nem csupán az EU, hanem tagállamai számára is egy, a nemzeti és uniós érdekeket is előmozdító stratégiaiul fontos külpolitikai eszköz lett.<sup>58</sup> Az EB azonban sokkal semlegesebb donornak tekinthető, mint az uniós tagállamok, amelyek nemzeti fejlesztési együttműködési (NEFE – International Development Cooperation) politikájának meghatározása elsősorban történelmi hagyományaikon, saját geopolitikai nemzeti érdekük és stratégiai prioritásaik figyelembevételén alapul.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> *Humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem*. Elérhető: [http://europa.eu/pol/hum/index\\_hu.htm](http://europa.eu/pol/hum/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>56</sup> *Humanitárius segítségnyújtás*.

<sup>57</sup> *Humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem*.

<sup>58</sup> Lásd például: *International Development Cooperation Strategy and Strategic Concept for International Humanitarian Aid of Hungary 2014–2020* (2014). Elérhető: <http://nefe.kormany.hu/download/3/93/c0000/International%20Development%20Cooperation%20and%20Humanitarian%20Aid%20Strategy%20of%20Hungary-v%C3%A9gleges.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>59</sup> TINDALE (2013): *i. m.* 2.

Jelenleg *három tematikus és hat földrajzi eszköz* segíti a külső tevékenységek finanszírozását és a fejlesztési együttműködési politika végrehajtását. Ezeken kívül az EFA költségvetésen kívüli földrajzi eszköz. A fejlesztési együttműködési eszköz mind tematikus, mind földrajzi eszköznek számít.

Az EU a humanitárius segélyek terén a nemzetközi humanitárius jog alapelveivel összhangban válság esetén az embereken egyformán és a lehető leggyorsabban igyekszik segíteni. Mind a fejlesztési, mind pedig a segélyezési politika esetében az egyik legfontosabb kérdés a rendelkezésre álló források hatékony felhasználása.

## VI. Az EK/EU bővítési politikája és folyamata

Napjainkig az EU egyik legsikeresebb és egyben leghatékonyabb normatív külpolitikai eszközének a bővítéspolitika tekinthető. A jogállamisággal összefüggő demokratikus értékeket és szabadságjogokat kiterjesztő folyamat alapvetően az 1980-as évektől indult, valódi jelentőséget a dél-európai jobboldali autoriter rendszerek bukását követően, a csatlakozási tárgyalásokkal párhuzamosan folyó konszolidációs és demokratizációs folyamatok közepette kapott. 1995-ben a semleges Ausztria, Svédország és Finnország csatlakozásával már demokratikus államok váltak az EU tagjaivá, esetükben nem vált szükségessé, hogy az európaizáció normatív hatása érvényesüljön. Épp ellenkezőleg, ezen országok a későbbiekben nagymértékben hozzájárultak az EU demokratizációjához.

A vasfüggöny leomlása és ezzel együtt a térségben végbemenő rendszerváltozások következtében viszont ismét egyre hangsúlyosabbá vált a bővítéspolitika normatív hatalmi jellege. A demokráciaépítésben megmutakozó hiányosságok, illetve nehézségek ellenére mindenképpen elmondható, hogy a bipoláris nemzetközi rendszer szétesését követően, az 1993-ban meghatározott koppenhágai kritériumok alapján megvalósított bővítéspolitika valós, kézzelfogható hatást gyakorolt a csatlakozni vágyó országok politikai és gazdasági rendszereire. Az Európai Tanács felügyeletével, de elsősorban a Bizottság által végrehajtott formalizált csatlakozási folyamat elősegítette Európa közös értékek alapján megvalósított egyesítését, a stabilitás és demokrácia megerősítését. A folyamat mind a mai napig nem zárult le, így több, európai perspektívával bíró ország vár a csatlakozás megvalósítására. A 90-es évektől az EU bővítéspolitikájának végrehajtásában meghatározó szerepet az Európai Bizottság játszott. Ez azonban napjainkra megváltozott, és a Bizottság továbbra is meghatározó szerepe mellett az EU tagállamai az Európai Tanácson és a Tanácson keresztül egyre nagyobb figyelmet fordítanak a csatlakozás folyamatára.

A keleti bővítés, azaz Európa újraegyesítése előtt szükségessé vált a nagyszámú ország csatlakozási folyamatának szabályozottabb mederbe terelése, azaz a bővítési folyamat végiggondolása. Ennek eredményeképpen 1993-ban az Európai Tanács koppenhágai ülésén döntés született a csatlakozás feltételeinek meghatározásáról (koppenhágai kritériumok).

### Koppenhágai kritériumok

- „a demokráciát, a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülését, valamint a kisebbségi jogok tiszteletben tartását és védelmét garantáló stabil intézmények;
- működő piacgazdaság és képesség az Unión belüli versenyviszonyokkal és piaci erőkkel való megbirkózásra;



- a tagságból eredő kötelezettségek – többek között a politikai, gazdasági és monetáris unió céljai – felvállalásának és hatékony végrehajtásának képessége.”<sup>1</sup>

A koppenhágai csúcson az Európai Tanács a fenti három feltétel mellett azt is kimondta, hogy az EU-nak is fel kellett készülnie az új tagok fogadására, azaz rendelkezni kellett az „abszorpció kapacitással”.<sup>2</sup>

A fenti koppenhágai kritériumokat az 1995. évi madridi csúcson az Európai Tanács kiegészítette. Kimondta, hogy a tagjelölt ország integrációjának feltételeit (elsősorban a piacgazdaság feltételeivel és az uniós jogszabályok alkalmazására és átültetésére képes megfelelő adminisztratív struktúrák kialakításával) is meg kell erősíteniük (adminisztratív kapacitás).<sup>3</sup>

2006 decemberében az Európai Tanács elfogadta a „konszolidáción, kondicionalitáson és kommunikáción” alapuló „megújított bővítési konszenzust”, illetve megállapította, hogy az Unió képes további új tagok integrálására (integrációs képesség).<sup>4</sup> Az új, szigorúbb feltételek alapján indított bővítési folyamatot először Horvátország csatlakozása esetében alkalmazták. 2002-ben Romano Prodi, az Európai Bizottság korábbi elnöke hangsúlyozta, hogy „a csatlakozás mint cél a reformokat leginkább ösztönző erő”.<sup>5</sup>

## 1. Bővítés és mélyítés

Az EK/EU bővítése nem csupán a csatlakozni vágyó országokra, hanem magára az európai integrációs folyamatra is hatást gyakorolt. Az EGK megalapítása óta az integráció bővítése, illetve mélyítése egymást kiegészítő és egyben erősítő folyamat. Az egymást követő bővítések mind-mind elősegítették az integráció mélyítését, ezzel együtt az EK, majd az EU külkapcsolati rendszerének fejlődését.

A bővítés hatására induló mélyítésre jó példa az amszterdami (1997) és a nizzai szerződés (2001) aláírása közötti időszak. Az amszterdami szerződés módosítása még számos kérdést hagyott nyitva (*rest of Amsterdam*): a Bizottság mérete és összetétele, a tanácsi szavazatok súlyozása, a minősített többségi döntéshozatal kiszélesítése, a korlátozott rugalmasság elve (a régi tagoknak joguk volt az *opting out*ra, az új tagoknak nem). A nizzai szerződés módosításának köszönhetően végül megteremtődtek az európai integrációs folya-

<sup>1</sup> Csatlakozási kritériumok (koppenhágai kritériumok). Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen.html?locale=hu](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=hu) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>2</sup> *European Council in Copenhagen 21–22 June 1993. Conclusions of the Presidency.* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>3</sup> *Madrid European Council, 15 and 16 December 1995. Presidency Conclusions.* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/21179/madrid-european-council.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21179/madrid-european-council.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>4</sup> Európai Parlament (2017b): *Az Unió bővítése.* Elérhető: [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU\\_5.5.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.5.1.pdf) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)

<sup>5</sup> PRODI, Romano (2002): *A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability. “Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU.” Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5–6 December 2002.* Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-619\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

mat legnagyobb bővítésének (2004 és 2007, 10+2 új tagállam, „big bang” bővítés) feltételei: az új intézményi keretek és a megváltozott döntéshozatali folyamatok.

A nizzai szerződés aláírását követően, illetve a csatlakozási folyamattal párhuzamosan folytatódott az EU intézményi reformja. Az EU intézményeinek és döntéshozatali folyamatainak átalakítása először a végül elbukott alkotmányos szerződéssel (2004), majd véglegesen 2007-ben a lisszaboni szerződéssel zárult le. Így az EU képessé vált az új tagok befogadására. A sikeres folyamat ellenére az EU15-ök mind a mai napig nem emésztették meg teljes mértékben a keleti és délkeleti bővítéseket, az EU-n belüli, a gazdasági, társadalmi és politikai fejlettségben megmutatkozó különbségekből fakadó törésvonalak (Észak–Dél, új tagok – régi tagok) időről időre felerősödnek. Ennek is köszönhető, hogy napjainkban egyre többször bővítési fáradtságról, azaz a bővítési folyamat lassulásáról is beszélhetünk.

#### **A bővítéssel párhuzamos mélyítési folyamat a nizzai szerződést követően**

- 2001: nizzai szerződés aláírása: EU27 intézményi alaprajza, döntéshozatali folyamatai
- 2001. december: laekeni csúcs: konvent összehívásáról döntött, *Nyilatkozat Európa jövőjéről*
- 2002. február – 2003. július: konvent: európai alkotmány kidolgozása, leendő tagok 2003 áprilisától aktív megfigyelő státuszban, első tervezet elkészítése: szerződés az európai alkotmány létrehozásáról („Alkotmányszerződés”)
- 2003: nizzai szerződés hatályba lép
- 2003. október: IGC – olasz elnökség: tervezet átdolgozása, viták rendezése, leendő tagoknak érdemi részvétel a vitában
- 2004. június 18. Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés szövegének elfogadása
- 2004. május 1.: EU10 csatlakozás
- 2004. október 29., Róma: alkotmányos szerződés aláírása
- 2005. francia és holland népszavazás elveti az alkotmányos szerződést
- 2005–2007. útkeresés
- 2007. március 25. berlini nyilatkozat – cél: kilábalás a szerződéses válságból
- 2007. január 1.: EU2 csatlakozás
- 2007. december 13.: kompromisszumokon alapuló lisszaboni szerződés aláírása
- 2009. december 1.: hatályba lép a lisszaboni szerződés

## **2. Az EK/EU bővítési hullámai**

A római szerződés 237. cikke kimondta, hogy „[b]ármely európai állam kérheti felvételét a Közösségbe. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottság véleményének kikérését követően arról egyhangúlag határoz. A felvétel feltételeit és e szerződésnek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvételét kérő állam közötti megállapodás rendezi. Ezt a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően

valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie.” A csatlakozás legfontosabb feltétele, hogy a felvételt kérő országnak földrajzi értelemben európainak kell lennie.

Az 1970-es évektől kezdve megkezdődött és az integráció fokozatos mélyítésével párhuzamosan folyt az EK bővítési folyamata (csatlakozási szerződések, *accession agreements*), napjainkig összesen hat bővítési hullám váltotta egymást. Az utolsó bővítésre 2013-ban, Horvátország csatlakozásával került sor. A több lépcsőben megvalósuló csatlakozások hatására az EK külkapcsolati rendszere is folyamatosan fejlődött, az EU nemzetközi rendszerben betöltött szerepe nőtt. Nem is véletlen, hogy 1975-ben az Egyesült Királyság csatlakozását követően a yaoundéi egyezményeket az I. loméi egyezmény váltotta fel, és így az Európai Közösségek 46 AKCS-országgal (az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni térség országai) kötött megállapodást. Ez a kapcsolatrendszer Spanyolország és Portugália csatlakozását követően tovább fejlődött.

Az Egyesült Királyság már 1961-ben, az EFTA létrehozását (Európai Szabadkereskedelmi Társulás, 1960) követően kérte felvételét az EGK-ba. A tárgyalásokat követően, 1963-ban azonban a francia elnök, de Gaulle megvétózta a brit csatlakozást. Ezt követően Norvégia,<sup>6</sup> Dánia és Írország is visszavonta csatlakozási kérelmét. 1967-ben az Egyesült Királyság ismét kérte felvételét, amit még ebben az évben a francia elnök ismét megvétózott.

Az 1960-as években az euroatlanti mainstreamtől határozottan különböző külpolitikát és EU-politikát is (a nemzetek Európája, az Atlanti-óceántól az Urálig tartó, európai Európa) követő francia elnök, de Gaulle a britekre mint az USA trójai falóvára tekintett. Nem véletlen tehát, hogy az első bővítési körre (1973. Egyesült Királyság, Dánia és Írország) de Gaulle halálát követően, 1973-ban kerülhetett sor. Norvégia állampolgárai két sikeres csatlakozási tárgyalást követően kétszer is (1972-ben és 1994-ben) népszavazáson utasították el az EU-hoz történő csatlakozást.

Az 1970-es évek közepén sorra megbuktak a dél-európai jobboldali autoriter diktatúrák (Salazar, Franco és az ezredesek rendszere). A konszolidációs, illetve demokratizációs folyamatokat követően megkezdődhetett az EK-tagállamoktól jóval elmaradottabb dél-európai országok csatlakozási folyamata. A déli bővítésnek köszönhetően 1981-ben az EGK egy főre jutó GDP átlagának 48%-án álló Görögország, 1986-ban pedig a Közös Piac egy főre jutó átlagának 52%-át elérő Portugália és 70,6%-án álló Spanyolország vált a Közösség tagjává. Ezen dél-európai országok esetében az EK-tagság egyértelműen hozzájárult gazdaságuk fejlődéséhez és demokráciájuk megszilárdításához.

Az EK meghatározó államaiban a déli bővítés idején kormányzati szerepet betöltő szocialista-szociáldemokrata politikusok (Willy Brandt, Helmut Schmidt, Francois Mitterrand) jórészt azért sietteték a gazdasági integrációra egyébként még felkészületlen déli államok integrálását, hogy a tagsággal elejét vegyék a csatlakozó államokban az autoriter/diktatórikus rezsimek visszatérésének a hatalomba. Az ekkori politikai szándék azonban mindmáig nem tudta eltüntetni a történelmi fejlődési különbségeket, amelyek a napjainkban felettébb kiéleződő észak–déli ellentétnek is alapját képezik.

A déli országok biztonságpolitikai értelemben már korábban betagozódtak az euroatlanti biztonságpolitikai rendszerbe. Portugália a NATO alapító tagja, Görögország – a napjainkig fennálló török–görög ellentétek ellenére – a szervezet 1952-es bővítésével Török-

<sup>6</sup> Norvégia először ebben a körben csatlakozhatott volna az EGK-hoz, de 1972-ben a lakosság 53,5%-a elutasította azt. Majd 1994-ben hasonlóan, akkor 52,2%-os aránnyal mondott nemet a csatlakozásra.

országgal együtt a NATO tagja lett, Spanyolország pedig bilaterális szerződésekkel az 1950-es évektől szoros kapcsolatokat épített ki az Amerikai Egyesült Államokkal, majd 1982-ben felvételt nyert a NATO-ba.

Az 1980-as években, az úgynevezett kis hidegháborút követően megkezdődött a szocialista blokk országaival folytatott autonóm kereskedelempolitika kialakulása. 1988-ban, éppen a berlini fal leomlását megelőző évben a KGST és az EKG közös nyilatkozatát követően az EK, valamint a szocialista országok közötti bilaterális kereskedelmi, illetve gazdasági együttműködési megállapodások születtek. Gorbacsov 1985-ös hatalomra kerülését követően gyors és visszafordíthatatlan változások játszódtak le a Szovjetunióban és a gyámsága alá tartozó kelet-közép-európai országokban. Az évtized végére rendkívüli mértékben felgyorsuló változások a térség országaiban a rendszerváltozásokhoz, a nemzetközi rendszerben pedig a bipoláris struktúra teljes átalakulásához, végső soron pedig annak megszűnéséhez vezettek.

A változásokat követően az EK támogatást ígért a térség demokratizálódási folyamatának és a piacgazdaság bevezetésének előmozdítása érdekében. Az EK 1989-ben indította a PHARE-programot (*Pologne–Hongrie: Actions pour la reconversion économique*), amely először csak a magyar és a lengyel változásokat segítette. A támogatások később a többi rendszerváltó országra is kiterjedtek.

Az 1990-es évek elején az EU tagállamait elsősorban saját problémái (maastrichti szerződés, EGT-tárgyalások, északi bővítés, német újraegyesítés stb.) foglalták le, így a tagsági kérelemmel gyorsan előálló kelet-közép-európai országok csatlakozása háttérbe szorult. Az 1990-es évek elején a római szerződés 113. és 238. cikke alapján a volt szocialista országok csupán úgynevezett vegyes hatáskörű, új típusú társulási megállapodásokat köthettek Brüsszellel. A csatlakozási tárgyalások elindítása még jó ideig váratott magára. A társulási szerződések, azaz az úgynevezett Európa-megállapodások<sup>7</sup> az elhúzódó csatlakozási folyamatot készítették elő.

Az integráción belül kialakult belső egyensúlyra jelentős hatást gyakorolt Németország 1990-es újraegyesítése. A rendkívül gyorsan lejátszódó egyesítési folyamat következtében az NDK tartományai automatikusan az európai integráció részévé váltak. Az újraegyesítésnek köszönhetően megváltozott az EU geopolitikai egyensúlya, a figyelem dél felől kelet felé billent.

A 80-as évek végétől az EGT-tárgyalásokkal egy időben folytak az EFTA-tagok csatlakozási tárgyalásai. 1995-ben a fejlett és demokratikus Ausztria, Finnország, illetve Svédország csatlakoztak az Európai Unióhoz.

A kelet-közép-európai országok számára az úgynevezett koppenhágai kritériumok (1993) jelentették a csatlakozási folyamat legfontosabb feltételeit, a volt kommunista országok számára a csatlakozás politikai-gazdasági és jogi-intézményi alapjait. Ilyen előzetes feltételszabásra még nem volt példa az integráció történetében, még a déli kibővüléskor sem. A közös értékekre való hivatkozás mögött az EU régi tagállamainak az a közös akara-

<sup>7</sup> *European Commission Press Release Database*. Elérhető: <http://europa.eu/rapid/search.htm> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); *The Europe Agreement will Replace the Trade and Economic Cooperation Agreement of 1988*. Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-92-27\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-27_en.htm?locale=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); *The Europe Agreements with Poland and Hungary were Signed in December 1991*. Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-94-7\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-94-7_en.htm?locale=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

ta rejtett, hogy a rendszerváltó közép-európai országokat a piacgazdaságra való áttérésben támogassa, s a liberális demokrácia elveinek elfogadására/bevezetésére ösztönözze.

Annak ellenére, hogy a 90-es évek elején folyamatosan tolódtott a csatlakozási tárgyalások elindítása, végül hosszú előkészítési folyamatot (például Agenda 2000, vagy az 1995-ös Fehér könyv a jogharmonizációs prioritásokról) és a feltételek teljesítését követően az 1997. decemberi luxemburgi csúcson az Európai Tanács engedélyezte a csatlakozási tárgyalások kezdetét (1998) Magyarországgal, Csehországgal, Lengyelországgal, Szlovéniával és Észtországgal (luxemburgi csoport). Az 1999. decemberi helsinki csúcson pedig döntés született arról, hogy Romániával, Bulgáriával, Szlovákiával, Lettországgal és Litvániával is megkezdik a tárgyalásokat. Az úgynevezett helsinki csoporttal 2000 februárjában kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások. A differenciálás elvének további hangsúlyozása ellenére ettől kezdve a 10 országot valójában együttesen kezelték, és az évekig elhúzó előkészítő és tárgyalási folyamat végül elvezetett az EU legnagyobb bővítéséhez, az úgynevezett „Big Bang”-hez.<sup>8</sup>

2004-ben Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia, 2007-ben pedig Románia és Bulgária vált az EU tagjává. Ez utóbbi két ország esetében a reformok végrehajtásának üteme nem tette lehetővé a 2004-es csatlakozást. A tárgyalási folyamatban az Európai Uniót a költségek és konfliktusok minimalizálása és a tagállami érdekek érvényesítését előtérbe állító kemény tárgyalási politika jellemezte. Fontos hangsúlyozni, hogy a hosszú, de esetenként le nem zárult felkészülési és „felzárkózási” folyamat ellenére a kelet és nyugat vagy régi és új tagok közötti ellentét mind a mai napig megfogható maradt.

Az Unió befogadóképességének (*absorption capacity*) fogalma először 1993-ban bukkan fel hivatalos formában a koppenhágai Európai Tanács ülésen, a csatlakozás egyfajta 4. kritériumaként: „mind az Unió, mind a tagjelölt országok számára fontos közérdekű szempontot jelent az Unió új tagok befogadására való kapacitása az európai integráció folyamatának fenntartása mellett.”<sup>9</sup> Ez a fogalom azonban nem fejezte ki megfelelően a mögöttes rejlő gondolatot, a további bővítések kapcsán már 2006-tól integrációs képességről (*integration capacity*, integrációs képesség) beszélhetünk, az EB és EiT (Európai Tanács) már ezt a fogalmat említette. Ennek értelmében a csatlakozás költségeit az EU költségvetésében kell meghatározni, az új tagok legyenek beilleszthetők (koppenhágai kritériumok) az integrációba, a szükséges intézményi reformok (alkotmányozástól a lisszaboni szerződésig az integráció mélyítése) végrehajtása, illetve az uniós polgárok részéről a társadalmi elfogadottság (a közvélemény támogatása, kommunikáció).<sup>10</sup>

A lisszaboni szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépését követően az EU-hoz történő csatlakozást az EU-szerződés 49. cikke szabályozza. A módosított cikkely nem az alapelvek, hanem az EU értékeinek (EUSZ 2. cikk) tiszteletben tartását jelöli meg a tag-

<sup>8</sup> ÁGH Attila (2008): Kitekintés a kelet-közép-európai konszolidációra. *Politikatudományi Szemle*, 17. évf. 1. sz. 95–111.; MARJÁN Attila (2006): Az EU-bővítés: vissza- és előretekintés. *Európai Tükör*, 11. évf. 11. sz. 5–16.

<sup>9</sup> *European Council in Copenhagen 21–22 June 1993*.

<sup>10</sup> European Commission (2006): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007. Including Annexed Special Report on the EU's Capacity to Integrate New Members*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/com\\_649\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

ság feltételeként. Emellett a liszaboni szerződés intézményesítette a koppenhágai kritériumokra alapuló vagy más, az Európai Tanács által megállapított feltételek gyakorlatát.

Horvátország 2013-as felvétele még nem feszítette szét a liszaboni szerződés (2009) által létrehozott új intézményi szerkezetet. De már ezekben az években is látszott, hogy a Nyugat-Balkán többi országának és Törökországnak a felvétele problematikusabb, feszült a gazdasági és pénzügyi válság következtében amúgy is megtépázott, illetve megkérdőjelezett intézményi keret.

#### **EUSZ VI. cím: Záró rendelkezések, 49. cikk (az EUSZ korábbi 49. cikke)**

„Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett. A kérelemről értesíteni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket. A kérelmező államnak a kérelmet a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak többségével elfogadott egyetértését követően arról egyhangúlag határoz. Az Európai Tanács által megállapított feltételeket figyelembe kell venni.

A felvétel feltételeit és az Unió alapját képező szerződéseknek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvételét kérő állam közötti megállapodás rendezi. Ezt a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie.”

#### **EUSZ I. CÍM, KÖZÖS RENDELKEZÉSEK, 2. cikk**

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

### **3. A jelenlegi bővítési folyamat**

Az intézményi reformokkal együtt a bővítési folyamat sem zárult le, esetenként a demokráciakritériumok szempontjából is problematikus és a közösségi átlaghoz képest fejlődésben elmaradott államok várnak a csatlakozásra. A Nyugat-Balkán térségében és Törökország kapcsán is rendkívül fontos az EU bővítéspolitikájának, azaz a valós tagsági perspektívának átalakulást és reformokat ösztönző hatása.

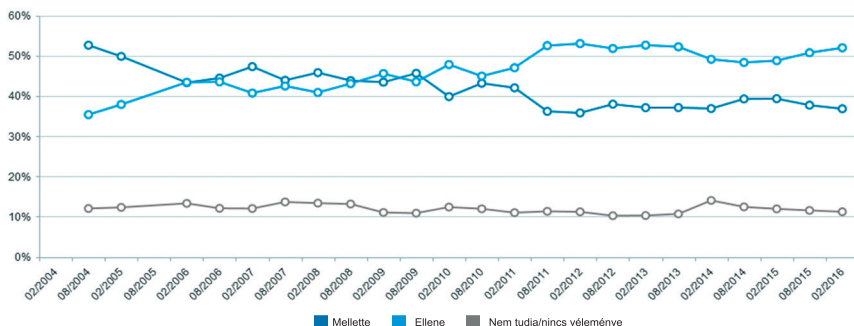
12. táblázat

*Társulási megállapodások és a csatlakozási folyamat*

	Társulási megállapodás			Csatlakozási folyamat		
	Tárgyalások kezdete	Társulási megállapodás aláírása	Társulási megállapodás hatálybalépése	Tagjelölti státusz	Tárgyalások kezdete	Csatlakozás
	Stabilizációs és társulási megállapodás					
Albánia	2003	2006	2009	2014		
Bosznia-Hercegovina	2005	2008	2015			
Koszovó	2013	2015				
Macedónia	2000	2001	2004	2005		
Montenegró	2005	2007	2010	2010	2012	
Szerbia	2005	2008	2013	2012	2014	
	Európai Gazdasági Térség megállapodás					
Izland	1989	1992	1994	2010	2011	2015 „nem tagjelölt nem hivatalosan”
	Társulási megállapodás					
Törökország	1957	1963	1964	1999	2005	

Forrás: saját szerkesztés

Annak ellenére, hogy minden kétséget kizáróan továbbra is a bővítéspolitika az EU leghatékonyabb és legsikeresebb külpolitikai eszköze, a keleti bővítést követően az EU polgárai körében egyre inkább megfigyelhető egyfajta „bővítési fáradtság”, az újabb csatlakozási körök elutasítása. Mint az alábbi ábra mutatja, 2016-ban az uniós polgárok csupán 36,82%-a támogatja, és a többség – 51,98% – elutasítja a további bővítést. Az elutasítás okai között belső (gazdasági problémák, bizalmatlanság, tagállamok közötti feszültségek, a válságokra adott uniós válaszok minősége stb.) és külső okok (a csatlakozni vágyó országok belső feszültségei, politikai válságok stb.) húzódnak.



6. ábra

*Vélemények az EU bővítéséről*

Forrás: Eurobarometer (2016). Elérhető: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/29/groupKy/186/savFile/190>  
(Letöltés ideje: 2018. 01. 01.) alapján



14. táblázat

*Eurobarometer: Mi a véleménye az EU további tagállamok felvételét célzó bővítéséről?*

Dátum	mellette	ellene	nem tudja
10/2004	52,62%	35,36%	12,02%
05/2005	49,83%	37,88%	12,29%
03/2006	43,31%	43,39%	13,29%
09/2006	44,44%	43,50%	12,06%
04/2007	47,27%	40,72%	12,01%
09/2007	43,88%	42,48%	13,64%
03/2008	45,79%	40,86%	13,35%
10/2008	43,81%	43,06%	13,13%
06/2009	43,42%	45,55%	11,03%
10/2009	45,62%	43,51%	10,86%
05/2010	39,84%	47,79%	12,37%
11/2010	43,14%	44,92%	11,94%
05/2011	42,02%	47,00%	10,98%
11/2011	36,18%	52,51%	11,31%
05/2012	35,79%	53,02%	11,19%
11/2012	37,96%	51,81%	10,22%
05/2013	37,09%	52,64%	10,27%
11/2013	37,11%	52,23%	10,67%
05/2014	36,87%	49,11%	14,02%
11/2014	39,26%	48,31%	12,42%
05/2015	39,32%	48,76%	11,92%
11/2015	37,71%	50,75%	11,54%
05/2016	36,82%	51,98%	11,20%

Forrás: Eurobarometer (2016). Elérhető: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/29/groupKy/186/savFile/190> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.) alapján

### 3.1. Törökország

A bővítés folytatása szempontjából a legérzékenyebb ügy Törökország uniós tagságának kérdése. Törökország 1987-ben kérte felvételét az EK-ba, az Európai Tanács 1999-ben nyilvántartotta tagjelölt országnak. Az ország felvétele továbbra is elhúzódhat, mivel a koppenhágai kritériumok teljesítése mellett kapcsolatát Ciprussal is rendeznie kellene (az ankarai társulási megállapodás Ciprussal kapcsolatos kiegészítő jegyzőkönyvének alkalmazása), illetve az Európai Unió által megkövetelt úgynevezett integrációs kapacitások megteremtése is szükséges. Törökország 2005-ben ugyan aláírta az ankarai egyezményt, amelyben vállalta az EU-val már létező vámuniójának kiterjesztését a 2004-ben csatlakozott országok körére, de ügyes diplomáciai lépéssel – az aláírással egy időben – Törökország közleményben adta hírül, hogy a vámunió kiterjesztése nem jelenti Ciprus elismerését.



Törökország felvétele mérete, földrajzi elhelyezkedése, politikai rendszere, nem utolsósorban pedig az Európát egyre súlyosabban érintő illegális migrációs hullámok és biztonsági kihívások közepette demokráciájának és jogállamiságának sérülékenysége, illetve részben kulturális-történelmi különbségei következtében komoly ellenállásra számíthat az uniós közvélemény és egyes tagállamok részéről. Törökország ugyan folytatta bizonyos reformvállalásokat – például a 2013-as demokratizációs csomag,<sup>11</sup> illetve a hadsereg civil kontrollja – végrehajtását, de a bírói kar függetlenségének és az alapvető szabadságok védelmének kérdése már a korábbi években is komoly aggodalomra adott okot.

Mindeddig a tárgyalások többször elakadtak, de 2016-ban az Európára nehezedő illegális migrációs és menekültáradat kezelése érdekében kötött EU–Törökország megállapodásokat követően a gazdasági és monetáris politikáról szóló fejezet megnyitásával újraindították azokat. A leginkább érzékeny, és legtöbb aggodalomra is okot adó hiányosságot tartalmazó, jogállamisággal összefüggő 23. és 24. fejezeteket azonban még nem nyitották meg. 2016 márciusában döntöttek a vízumliberalizációs folyamat felgyorsításáról is. A 2016-os sikertelen puccskísérlet és az azt követő megtorlás továbbra is hátráltathatja a tárgyalások folytatását.<sup>12</sup> Törökország az IPA II eszközzel közel 5 milliárd euró támogatást kap.

### 3.2. Nyugat-Balkán

A nyugat-balkáni országok az uniós bővítési politikában bár egy „tömbként” szerepelnek (földrajzi elhelyezkedésük és jugoszláv utódállami státuszuk miatt), valójában igen eltérő gazdasági fejlettségi mutatókkal, történelmi és vallási háttérrel bírnak.<sup>13</sup> Nem véletlen, hogy a keleti bővítés tapasztalataiból kiindulva esetükben már kezdetektől elképzelhetetlen lett volna az egy tömbben történő csatlakozás megvalósítása. A térség biztonságpolitikai jelentőségét azonban a felszín alatt jelenleg is fennálló törésvonalak, ellentétek, társadalmi és politikai feszültségek, illetve az EU-n kívüli nagyhatalmak (Oroszországi Föderáció, Kína, Törökország stb.) egyre erősödő befolyása jelenti.

Az 1999-ben indított stabilizációs és társulási folyamat eredményeképpen kétoldalú stabilizációs és társulási megállapodások születtek a térség országaival. 2003 júniusában az Európai Tanács Szalonikiben tartott ülésén az EU állam- és kormányfői megerősítették a térség országainak jövőbeli uniós csatlakozását. Ezt követően az egyes országok különböző sebességgel ugyan, de megkezdték jogszabályaikat összehangolni az uniós előírásokkal. A csatlakozási folyamat szempontjából a kisebbségek, a jogállamiság, a korrupció kérdése és a stabilizációs folyamat jelenti a legmeghatározóbb kihívásokat.

<sup>11</sup> *Az Európai Parlament 2014. március 12-i állásfoglalása a Törökország által elért eredményekről szóló 2013. évi jelentésről* (2014). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0235+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0235+0+DOC+XML+V0//HU) (Letöltés időpontja: 2018. 01. 01.)

<sup>12</sup> Európai Parlament (2017b): *i. m.*

<sup>13</sup> REMEK Éva (2016a): Az EU bővítési politikája: a Nyugat-Balkán. In: RAJNAI Zoltán – FREGÁN Beatrix – MAROSNÉ KUNA Zsuzsanna szerk.: *Tanulmánykötet a 7. BBK előadásaiból*. Budapest, Óbudai Egyetem. 190–198.

*2005-ben Horvátországgal sikeresen megkezdődtek a tárgyalások, majd 2013-ban az EU tagja lett. (A további tagságra váró országok jelenlegi helyzetét a lábjegyzetben hivatkozott mű feltüntetett oldalán található táblázat mutatja.)*<sup>14</sup>

### 3.3. Montenegró

A 2006-ban függetlenné váló Montenegró a nyugat-balkáni térség még nem uniós tagjai közül a csatlakozás szempontjából a leginkább felkészült országnak számít. A meghatározó orosz befolyás ellenére a 2002 óta eurót használó ország NATO-csatlakozását követően Montenegró euroatlanti elkötelezettsége megkérdőjelezhetetlennek minősül.

Montenegró 2010-ben tagjelölti státuszt kapott, majd 2012-ben megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások. 2017 júniusáig az összesen 35 tárgyalási fejezetből 28-at nyitottak meg, és három már ideiglenesen le is zártak.<sup>15</sup> Mindez azt is jelenti, hogy Montenegró a továbbra is fennálló hiányosságok ellenére (például a korrupció vagy a jogállamiság terén) jelentős eredményeket is elért a reformok megvalósításában.

Az EU előcsatlakozási eszközén (IPA II) keresztül Montenegró a 2014–2020 közötti időszakra 270,5 millió euró támogatásban részesül.<sup>16</sup>

### 3.4. Szerbia

Az EU Szerbiával 2008-ban írta alá a stabilizációs és társulási megállapodást, amely 2013-ban hatályba lépett. 2009-ben az ország hivatalosan is benyújtotta a csatlakozási kérelmét, 2012-ben Szerbia megkapta a tagjelöltstátuszt. Mivel Szerbia elkötelezettséget mutatott a csatlakozáshoz szükséges reformok végrehajtása és a Koszovóval való viszony rendezése iránt, 2014 januárjában hivatalosan elkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások.

Az első két tárgyalási fejezetet 2015 decemberében nyitották meg. 2017 júniusáig a 35-ből 10 fejezetet nyitottak meg, amelyből eddig kettőt zártak le. A tárgyalási folyamatot nehezíti, hogy Horvátország a rendezetlen kérdések miatt időről időre blokkolja a tárgyalásokat.

Az általános csatlakozási feltételek teljesítése mellett Szerbia uniós csatlakozása esetében a legfontosabb szempont a Koszovóval való viszony rendezése. Ebben a folyamatban az EU közvetítő szerepe meghatározó. Továbbra is az egyik legfontosabb kérdés, hogy Koszovó ENSZ-tagsága feltétele lehet-e Szerbia csatlakozásának. Szerbia az IPA II eszközön keresztül 2014–2020 közötti időszakban 1,5 milliárd euró támogatásban részesül.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> REMEK Éva (2016b): Az Európai Unió bővítésének biztonságpolitikai aspektusai. In TÜRKE András István et al. szerk.: *Magyarország és a CSDP: Magyar szerepvállalás az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájában*. Budapest, Zrínyi Kiadó. 136.

<sup>15</sup> *A montenegrói csatlakozási konferencia nyolcadik ülése* (2016). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/12/13/accession-conf-montenegro-ministerial](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/12/13/accession-conf-montenegro-ministerial) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>16</sup> *Montenegro – Financial Assistance under IPA II*. Elérhető: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/montenegro\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/montenegro_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>17</sup> *Serbia – Financial Assistance under IPA II*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/serbia\\_en](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/serbia_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

### 3.5. Bosznia-Hercegovina

Bosznia-Hercegovina továbbra is csupán potenciális tagjelölti státusszal rendelkezik. Bosznia-Hercegovina esetében a stabilizációs és társulási megállapodás 2015. június 1-jén lépett hatályba, ezt követően az ország 2016. február 15-én nyújtotta be tagsági kérelmét. Noha a még mindig belső feszültségekkel és biztonsági kockázatokkal (például iszlám radikalizmus vagy nemzetiségi ellentétek) küzdő ország nem áll egy gyors csatlakozási folyamat előtt, mind a társadalom, mind pedig a főbb politikai erők egyértelműen kiállnak az ország uniós csatlakozása mellett.<sup>18</sup>

2016 szeptemberében Bosznia-Hercegovina esetében az EU Általános Ügyek Tanácsa formálisan kérte az EB véleményét a benyújtott kérelemről. Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy az ország megkezdte az átvilágítás folyamatát, azaz az uniós vívmányok átvételének elemző folyamatát. A csatlakozásra váró ország kormánya egy több ezer kérdésből álló kérdőívet kap az Európai Bizottságtól. Annak ellenére, hogy az ország a 90-es évek háborúit követően határozottan elindult a csatlakozás irányába, a belső problémák miatt a folyamat még várthat magára, még több lépésnek kell megvalósulnia, hogy az ország valóban megkapja a tagjelölti státuszt.

A szükséges reformok támogatása érdekében Bosznia és Hercegovina az IPA II esz-közön keresztül 2014–2020 közötti időszakban 165,8 millió euró támogatást kap.<sup>19</sup>

### 3.6. Koszovó

Koszovó helyzete továbbra is rendkívül bonyolult, hiszen az EU öt tagállama (Spanyolország, Szlovákia, Görögország, Ciprus és Románia) mind a mai napig nem ismeri el függetlenségét, emellett Szerbia továbbra is államiságának bölcsőjeként tekint Koszovóra.

A továbbra is csupán potenciálisan tagjelöltstátusszal rendelkező, de Montenegróhoz hasonlóan eurót használó Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodást 2015. október 27-én írták alá, és 2016. április 1-jén lépett életbe. A megállapodás ellenére azonban Koszovóval szemben továbbra is hatályban van az EU felé a vízumkényszer. Koszovó az EU közvetítésével párbeszédet folytat Szerbiával a kapcsolatok rendezése érdekében.<sup>20</sup> Az uniós közvetítéssel elindult párbeszéd, valamint a részleges eredmények ellenére azonban mind a mai napig számos területen, – például a többségében szerbek lakta Észak-Koszovó kérdésében, illetve tulajdonjogi kérdésekben feszültség jellemzi a kapcsolatokat. Koszovó kapcsolata azonban nem csupán Szerbiával, hanem a 2006-ban függetlenné vált Montenegróval is feszültnek tekinthető. Koszovó ugyanis továbbra is vitatja a még korábban, a jugoszláv időszakban meghatározott Koszovó és Montenegró között húzódó határt. A balkáni térségben a feszültség növekedésével sokan attól tartanak, hogy az EU jelenléte, illetve közvetítése ellenére a regionális szintű konfliktus ismét kiújulhat.

<sup>18</sup> ANGyal Ágnes (2016): Bosznia-Hercegovina és az EU: egy bonyolult kapcsolat története. In *KKI elemzések*, 2016/5. Elérhető: [http://kki.gov.hu/download/9/01/51000/05\\_KKI-elemzes\\_BIH\\_EU\\_Angyal\\_20160309.pdf](http://kki.gov.hu/download/9/01/51000/05_KKI-elemzes_BIH_EU_Angyal_20160309.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>19</sup> *Bosnia and Herzegovina – Financial Assistance under IPA II*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina\\_en](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>20</sup> Európai Parlament (2017b).

Az EU kezében lévő stabilizációs eszközök (például vízumliberalizáció Koszovónak vagy a szerb csatlakozási tárgyalások folytatása) ellenére napjainkban a közvetítés sikeressége megkérdőjelezhető, más regionális szereplők (például Oroszország, Törökország) mellett az EU stabilizációs szerepe gyengül.

### 3.7. Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság

Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal tagjelöltstátusza ellenére még nem kezdődtek meg a tárgyalások. Erre főként a Görögországgal folytatott „névvita” (Macedónia) miatt mindaddig annak ellenére nem került sor, hogy a Bizottság 2009 óta rendszeresen javasolja a tárgyalások megkezdését. Görögország elsősorban azért utasítja ezt el, mert egyik tartományának neve is Makedónia, és úgy érzik, hogy Macedónia elnevezése egyben Görögország területi egységét is megkérdőjelezheti. A Bizottság ugyanakkor a Macedóniára vonatkozó 2015. évi jelentésében a csatlakozás megindítására vonatkozó ajánlását a 2015. júniusi/júliusi politikai megállapodás (az úgynevezett pržinói megállapodás) végrehajtásától és a kiemelten sürgős reformok végrehajtásától tette függővé.<sup>21</sup> Az EU a reformok végrehajtásának segítése érdekében az IPA II keretein belül 664,2 millió euró támogatásban részesíti az országot.<sup>22</sup>

### 3.8. Albánia

Noha Albánia is tagjelöltstátusszal bír, a csatlakozási tárgyalások megkezdése még várat magára. Albánia a 2009-es NATO-hoz való csatlakozásával két stratégiai célkitűzéséből elérte az elsőt, a második cél pedig, az EU-tagság már formálódik. 2009. április 28-án, pár nappal az EU–Albánia stabilizációs és társulási megállapodás hatálybalépését követően csatlakozási kérelmet nyújtott be. 2010 októberében a Bizottság a csatlakozási tárgyalások megkezdését javasolta, amint az ország teljesít 12 „kiemelt prioritást”. A Bizottság megfelelő előrehaladást regisztrált 2012-ben, és javasolta, hogy Albánia számára adják meg a tagjelöltstátuszt, amennyiben az ország a még függőben lévő reformokat végrehajtja. Ezeket a feltételeket a 2013. júniusi – a nemzetközi megfigyelők által pozitívan véleményezett – parlamenti választások előtt jórészt teljesítették. 2013 októberében ezért a Bizottság egyértelműen javasolta, hogy Albánia számára adják meg az uniós tagjelölti státuszt. A Tanács 2013 decemberében tudomásul vette az ajánlást, és 2014 júliusában megadta a tagjelöltstátuszt. A tárgyalások konkrét kezdete attól függ, hogy Albánia milyen eredményeket ér el öt kiemelt prioritás tekintetében.<sup>23</sup> Tehát a közigazgatási reformok

<sup>21</sup> Európai Parlament Külügyi Bizottság (2015): *Állásfoglalási indítványtervezet. Benyújtva a Bizottság nyilatkozatát követően az eljárási szabályzat 123. cikkének (2) bekezdése alapján a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságról szóló 2015. évi jelentésről (2015/2895(RSP))*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/AFET/RE/2016/02-16/1076433HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFET/RE/2016/02-16/1076433HU.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>22</sup> *The Former Yugoslav Republic of Macedonia – Financial Assistance under IPA II*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia\\_en](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>23</sup> Európai Parlament (2017a): *Az Európai Unió külkapcsolatai: a Nyugat-Balkán*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.5.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.2.html) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)

folytatásában (színvonal emelése, politikai befolyástól mentesítés); a bírói kar átfogó reformjában; intenzívebb korrupcióellenes tevékenységben és a szervezett bűnözés elleni hatékonyabb küzdelemben; végül az emberi jogok területén is van még tennivaló, itt a romák jogai kiemelve (diszkriminációellenes politika). Sok egyéb feladat is van, ami a véleménynyilvánítás, médiaszabadság, tulajdonjogok, gazdasági reformok, üzleti környezet területén jelentenek konkrét feladatot.<sup>24</sup>

A belső reformokhoz, az átalakulásokhoz pedig elengedhetetlen, hogy a kormány és az ellenzék között valóban fenntartható és konstruktív párbeszéd legyen. Mind a kormánynak, mind az ellenzéknek biztosítania kell, hogy a politikai vita elsődleges színtere a parlament legyen. Albánia esetében a tárgyalások megkezdéséhez az öt fő prioritás teljesítése, például az igazságszolgáltatási rendszer reformja terén elért eredmények szükségesek. Az Unió a szükséges reformok megvalósításához az IPA II eszközzel a 2014–2020 közötti időszakra 649,4 millió euró támogatást nyújt.<sup>25</sup>

### 3.9. Izland

A pénzügyi válságot követően az uniós jogszabályok többségét már alkalmazó EGT–EFTA-tag, Izland 2009 júliusában nyújtotta be csatlakozási kérelmét az Európai Tanácshoz, a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről 2010. június 17-én döntött az Európai Tanács, majd 2011-ben megkezdődtek és a többi országhoz képes gyorsan haladtak a csatlakozási tárgyalások. A csatlakozást korábban többségében elutasító országban azonban továbbra is meghatározóak voltak az EU-tagságot elutasító társadalmi és politikai nézetek, majd a 2013-as választások után hatalomra lépő új kormány fel is függesztette a csatlakozási tárgyalásokat, ezt követően, 2015-ben kérte, hogy az országot a továbbiakban ne tekintsék tagjelölt országnak. Hivatalosan azonban nem vonta vissza csatlakozási kérelmét.

Az izlandi oldal csak akkor indítja újra a tárgyalásokat, ha a kormány úgy dönt, hogy tovább halad az uniós tagság felé vezető úton. Így tehát a Bizottság fokozatosan megszünteti az Izlandnak nyújtott előcsatlakozási támogatást (IPA). Izland továbbra is az EU fontos partnere marad, hiszen tagja az Európai Gazdasági Térségnek és a schengeni térségnek (1996 óta), valamint részt vesz az északi-sarkvidéki kérdésekre vonatkozó együttműködésben. Izland esete egyébként jól példázza a nemzeti érdekhez való ragaszkodásból való „nem engedést”,<sup>26</sup> ami az egyébként kecsegtető és főleg gyors indulás után, a jelenlegi helyzet tükrében véget ért, de az EU-val szorosan együttműködik, és vélhetően nem lesz ez a jövőben sem másként.

<sup>24</sup> Európai Bizottság (2014): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2014–2015.* 26–27. Elérhető: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-strategy-paper\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>25</sup> *Albania – Financial Assistance under IPA II.* Elérhető: [http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/albania\\_en](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/albania_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>26</sup> Az EU és Izland között a halászati politika, a vizek túlhalászása probléma 2009 óta tartó vita tárgya. Voltak apró közeledő lépések, de megfelelő megoldás nem született.

#### 4. A csatlakozás folyamata, tárgyalások

Az EU jogkiterjesztő, normatív hatása – ami az európaizációs folyamat részét is képezi – a csatlakozásokat megelőző időszakban érvényesül leginkább. Ebben az időszakban a tagjelölt országokkal csatlakozási partnerség jön létre, amelynek eredményeképpen elmélyül az EU és a tagjelölt állam közötti politikai párbeszéd. Ezt a hatást a 2008-ban a 2003-as *Európai biztonsági stratégia* végrehajtásáról készített jelentés is hangsúlyozta: „Az EU továbbra is a stabilitás alapköve marad. A bővítés megszilárdította földrészünkön a demokráciát és a jólétet. A Balkán-térségben pozitív változások mennek végbe.”<sup>27</sup>

Az európaizációs folyamat a csatlakozási tárgyalások idején is érvényesül. A csatlakozási kérelmet a Tanácshoz kell benyújtani, amely ezzel kapcsolatban a Bizottságtól kér véleményt. A kérelemről értesíteni kell az Európai Parlamentet. Amennyiben a Bizottság véleménye pozitív, az Európai Tanács egyhangú döntéssel megadhatja a tagjelölti státuszt a csatlakozni vágyó országnak. Ettől kezdve a Bizottság a koppenhágai kritériumok alapján éves jelentésekben értékeli a tagjelölt ország felkészültségét az uniós vívmányok végrehajtása terén.

Amennyiben a csatlakozni vágyó ország teljesíti a feltételeket, és a Bizottság a tárgyalások megkezdésére vonatkozó ajánlást fogalmaz meg, akkor a Tanács egyhangúlag határoz erről, továbbá ugyancsak a Bizottság javaslata alapján elkészíti a tárgyalási keretrendszert, ami tartalmazza a tárgyalási alapelveket és eljárásokat, a szükséges reformokat, illetve azokat az elemeket, amelyekre a tárgyalások alatt mindenképpen ki kell térni.

A valós tárgyalások megkezdése előtt, egy előkészítő szakaszban a Bizottság elvégzi az adott ország „átvilágítását” az uniós jog egészére (az „uniós vívmányok”) vonatkozó több mint 35 tárgyalási politikai fejezetre vonatkozóan. A Bizottság elkészíti a fejezetekhez kapcsolódó átvilágítási jelentést, amelyben a felkészültségi szint alapján vagy javasolja az adott fejezet megnyitását, vagy további, teljesítendő követelményeket határoz meg. Az egyes fejezetek megnyitásáról a Tanács egyhangúlag határoz. A tárgyalások a tagjelölt ország és az EU tagjai közötti kétoldalú kormányközi konferencián folynak. Amikor a tagjelölt ország teljesítette a fejezettel összefüggő zárókritériumokat, a Bizottság javaslata alapján ugyancsak a Tanács egyhangúlag határoz a fejezet „ideiglenes lezárásáról”. A tárgyalásokat az EU alapelveinek súlyos és következetes megsértése esetén fel is lehet függeszteni.

Az összes tárgyalási fejezet lezárását és a feltételeket – az esetleges védzáradékokat és átmeneti intézkedéseket is – beépítik az uniós tagállamok és a tagjelölt állam közötti csatlakozási szerződésbe. A szerződés aláírásához az Európai Parlament hozzájárulása és a Tanács egyhangú jóváhagyása szükséges. A felek által aláírt csatlakozási szerződést minden szerződő állam saját alkotmányos előírásainak megfelelően (a nemzeti parlament vagy népszavazás által) ratifikálja.<sup>28</sup> Mindez azt is jelenti, hogy egy új tag felvételéről egyes tagállamok polgárai népszavazással is dönthetnek.

A keleti bővítés eddigi tapasztalatai és a Horvátországgal folytatott tárgyalások tapasztalatai alapján az Európai Bizottság 2011–2012-es „bővítési stratégiájában” tárgyalási megközelítésének fejlesztése érdekében újabb javaslatokat terjesztett elő. Ezek közül kiemelendő, hogy nagyobb hangsúlyt kell fektetni a jogállamiság kérdéseire. Ez a gyakorlatban azt is jelentette, hogy a jövőbeli tárgyalások korai szakaszában már sor kerül a jogállamisággal

<sup>27</sup> *Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról – A biztonság megteremtése a változó világban* (2008).

<sup>28</sup> Európai Parlament (2017b).



leginkább összefüggő fejezetek, az igazságügyi reformról és az alapvető jogokról (23. fejezet), valamint a jog érvényesüléséről, a szabadságról és a biztonságról (24. fejezet) szóló tárgyalási fejezetek megnyitására. Ezekben az esetekben az EU nem törekszik a fejezetek gyors lezárására, hanem épp ellenkezőleg – a valós hatás elérése érdekében – végigkísérik az egész tárgyalási folyamatot.

A Bizottság Montenegró és Szerbia esetében már ezt a megközelítést alkalmazta. Montenegróval 2012-ben kezdődtek a tárgyalások, és 2013-ban már megnyitották a jogállamisággal összefüggő 23. és 24. fejezeteket. Szerbiával hivatalosan a 2013-as szerb–koszovói megállapodást követően, 2014. január 21-én kezdődtek meg a tárgyalások, és esetében kiemelt fontosságot kapott a Koszovóval fennálló kapcsolatok normalizálódására vonatkozó fejezet tárgyalása. A Szerbia és Koszovó közötti kapcsolatok rendezése a térség biztonságának egyik alapkövét jelenti.

20 évvel a koppenhágai kritériumok meghatározása után az EB közleményt adott ki *Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2013–2014* címmel.

### **Az EB legfontosabb megállapításai**

„A csatlakozási folyamat manapság szigorúbb és átfogóbb, mint korábban volt. Ez az EU szakpolitikáinak alakulását és a korábbi bővítésekből levont tanulságokat egyaránt tükrözi. A folyamat szigorú, de igazságos feltételrendszerre épül, a tagság felé történő előrelépés pedig az egyes országok által a meghatározott kritériumok teljesítése érdekében tett lépésektől függ. A múlt egyik legfontosabb tanulsága, hogy először az alapvető kérdésekkel kell foglalkozni.

A jogállamiság mára a bővítési folyamat központi kérdése lett. A Tanács által 2011 decemberében jóváhagyott új megközelítés azt jelenti, hogy az országoknak már a csatlakozási tárgyalások korai szakaszában foglalkozniuk kell olyan kérdésekkel, mint például az igazságügyi reform, vagy a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelem. Így megnő az az időtartam, amely során az országok kézzelfogható eredményeket mutathatnak fel a reformok végrehajtásáról, biztosítva ezzel, hogy a reformok mélyen gyökerezettek és visszafordíthatatlanok legyenek. Ez az új megközelítés kulcseleme a Montenegróval folytatott tárgyalások keretének, és alakítani fogja a Bizottság többi bővítési országgal folytatott együttműködését is.

Az elmúlt öt év globális gazdasági válsága rámutatott arra, hogy minden országnak alapjaiban felül kell vizsgálnia és meg kell erősítenie gazdasági kormányzását. Ez különösen érvényes a Nyugat-Balkán országaira, melyek közül még egyik sem működő piacgazdaság. Minden országot magas munkanélküliség sújt, különösen a fiatalok körében. Alapvetően fontos, hogy ezekben az országokban intenzívebbé váljanak a reformok annak érdekében, hogy újra a fenntartható növekedés pályájára állhassanak és orvosolják azokat a kihívásokat, melyek megoldására a gazdasági kritériumok teljesítéséhez és a versenyképesség javításához szükség van. Ez a közlemény javaslatokat fogalmaz meg e célok támogatásához, ideértve a nemzeti gazdasági reformstratégiák és az államháztartás igazgatására vonatkozó cselekvési tervek bevezetését is.

Számos bővítési országban történtek olyan események, amelyek kiemelték a demokratikus intézmények megerősítésének és olyan inkluzív demokratikus folyamatok

biztosításának a fontosságát, amelyek támogatják az ilyen intézményeket, valamint megerősítik az alapvető demokratikus elveket és a közös uniós értékeket. A civil társadalom erőteljesebb szerepe kulcsfontosságú, csakúgy, mint a pártközi EU-integrációs platformok, valamint a választójogi, parlamenti és közigazgatási reformok további fejlődése.

Az Európai Unió közös értékekre és elvekre épül, többek közt az alapvető jogok tiszteletére. A Nyugat-Balkán valamennyi országának és Törökországnak is további reformokat kell végrehajtania annak biztosításához, hogy az olyan elvek, mint a véleménynyilvánítás szabadsága és kisebbségekhez tartozó személyek, köztük a romák jogainak védelme ne csak a jogszabályokban szerepeljenek, hanem a gyakorlatban is megvalósuljanak. Erőteljesebb intézkedésekre van szükség a többi kiszolgáltatott helyzetű csoport – különösen a szexuális irányultságon alapuló – megkülönböztetés elleni védelméhez.

A jószomszédi kapcsolatok és a regionális együttműködés a stabilizációs és társulási folyamat alapvető elemei. A Szerbiában és Koszovóban végbement fejlemények különösen megmutatták, hogy az országok tehetnek lépéseket arra, hogy maguk mögött hagyják a közelmúlt konfliktusainak örökségét – éppen azokkal az elvekkel összhangban, amelyekre az Európai Unió épül. A regionális együttműködést tovább kell erősíteni, hogy inkluzív és regionális gyökerűvé váljon. A Bizottság teljes mértékben támogatja a délkelet-európai együttműködési folyamat (South-East European Cooperation Process – SEECP) és a Regionális Együttműködési Tanács munkáját, ideértve a Délkelet-Európa 2020 stratégiát is. Meg kell újítani az erőfeszítéseket a bővítési országok között, illetve a tagállamokkal fennálló kétoldalú viták megoldása érdekében. Az érintett feleknek mihamarabb meg kell oldaniuk a kétoldalú kérdéseket, hogy azok ne hátráltassák a csatlakozási folyamatot.”<sup>29</sup>

## 5. Előcsatlakozási és a peremországok számára létrehozott alapok

Az Európai Unió nem csupán a tagállamok, hanem a csatlakozó és az úgynevezett peremországok (például a Nyugat-Balkán államai, a Független Államok Közössége vagy a mediterrán partnerországok) számára is támogatásokat nyújt, amelyeket a közösségi költségvetés külön fejezetben rögzít. 2006-ig a jövőben csatlakozó (tagjelölt) államok tagságra való felkészítését célozták az úgynevezett előcsatlakozási alapok. Az alapok forrásaiból a 2004-es csatlakozásig Magyarország is részesült. Előcsatlakozási alapok voltak:

- PHARE – Poland Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy (intézményfejlesztés, gazdasági és szociális kohézió);
- SAPARD – Special Action Programme for Pre-Accession Aid for Agricultural and Rural Development (mezőgazdaság);
- ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (környezetvédelem és közlekedés);

<sup>29</sup> Európai Bizottság (2013a): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2013–2014*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0700&from=HU> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 22.)



- CARDS – Újjáépítési, Fejlesztési és Stabilizációs Közösségi Támogatási Program
- a Törökország számára létrehozott pénzügyi eszköz;
- Obnova – pénzügyi alap a délszláv háború sújtotta területek újjáépítéséhez.<sup>30</sup>

A különböző csatlakozási alapokat nem egy időben hozták létre. Az első alap a volt szovjet blokk széteséséhez és a demokratikus átalakulásához kötődő PHARE-program volt. Az alap valójában az úgynevezett európai megállapodások hatálybalépését követően, az 1990-es évek közepén alakult át a csatlakozási feltételek megteremtését elősegítő programmá. Addig a volt szocialista országok és az EK közötti kereskedelmi kapcsolatok kiépítését segítette. Az 1989-ben indított PHARE-program célja kezdetben az instabil piacgazdasággal és demokráciával rendelkező közép-kelet-európai államok piacgazdasági átmenetének, illetve a politikai demokrácia kiépítésének elősegítése volt, ez kezdetben elsősorban szakemberek képzését, jogszabályi keretek kidolgozását, valamint új intézmények kiépítését jelentette. 1995-től azonban a pénzügyi és beruházási támogatások, a környezetvédelem, továbbá a privatizáció elősegítése kapott nagyobb hangsúlyt. 1996-ban a programot a tíz közép-kelet-európai országra is kiterjesztették.

1998-tól a program célja a teljes jogú EU-tagság elnyeréséhez szükséges feltételek kialakítása lett. 2000-től a PHARE kiemelt prioritásai közé bekerült a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése. 2000-től a PHARE-források egy részét (70%-át) a gazdasági és szociális kohézió javítását szolgáló regionális szintű területfejlesztési beruházási programokra fordították. A fennmaradó 30% továbbra is az intézményépítést (demokratikus intézmények adaptálását) segítette elő. A támogatások odaítélésének alapjául az előzetes fejlesztési terv (ENFT – Preliminary National Development Plan) szolgált.

Az Európai Unió kormányfői az 1997-es luxemburgi csúcstalálkozójukon fogadták el az *Agenda 2000* nevű dokumentumot, amelyben többek között a tagjelölt országok számára újabb segélyprogramok létrehozásáról is döntöttek, és a csatlakozási tárgyalások utolsó szakaszában az EU átformálta a csatlakozás előtt álló országok számára nyújtott támogatási rendszert. Ezt követően az 1999 tavaszán Berlinben megtartott csúcsertekezletén fogadták el a már létező PHARE-program mellett az úgynevezett előcsatlakozási segélyprogramokat. Az Agenda 2000 kidolgozását követően a PHARE-program elsősorban az uniós tagság előkészítését segítette elő. Ettől kezdve a PHARE nem nyújtott támogatást a közlekedés, a környezetvédelmi, illetve vidékfejlesztési befektetések számára. Ezeket a feladatokat ugyanis a két új előcsatlakozási alap, az ISPA és a SAPARD vette át. A PHARE-program véglegesen 2006 novemberében zárult le. 1990-től Magyarország közel 370 milliárd forintnyi támogatást, a PHARE-on belül rendelkezésre álló források 96,3%-át használta fel. Annak ellenére, hogy Magyarország éveken keresztül késett a források felhasználásával, végül ez valóban jó abszorpciók kapacitást jelentett.

A SAPARD-program a 10 közép- és kelet-európai tagjelölt országban a mezőgazdaság, illetve a vidékfejlesztés területén a csatlakozást előkészítő intézkedéseket támogatta. Az ISPA a gazdasági és társadalmi kohézió érdekében a környezetvédelmi és közlekedési fejlesztéseket támogatta.

<sup>30</sup> Az Obnova (horvátul újjáépítés) a CARDS 2000-es létrehozásakor beépült abba. A program keretében „Jugoszlávia” a Közösségtől 1991–2001 között 1199,6 millió eurót kapott.

1997-ben az EU az úgynevezett regionális megközelítésben a régió minden tagjára azonos kritériumok (a Tanács tíz általános gazdasági és politikai feltétele)<sup>31</sup> teljesítéséhez kötötte a Közösséggel való szerződéses viszony kialakítását, például PHARE, Obnova programokban való részvétel. Az áttörést az 1999-es koszovói események hozták meg, innentől kezdve a Közösség mind civil, mind katonai eszközökkel jelen van a régióban. A létrehozott stabilitási paktum közel negyven szereplővel (országok, például régióbeli, uniós; szervezetek, például ENSZ, EBESZ, NATO, ET, OECD, UNHCR,<sup>32</sup> IMF, EBRD; kezdeményezések, például SECI,<sup>33</sup> SEECP<sup>34</sup>) vállalta a balkáni válság megoldását, összekapcsolva a nemzetépítéssel és a vele járó feladatokkal. Így történt, hogy a terület stabilizálásának megteremtésére a legfőbb uniós eszköz a meghirdetett stabilizációs és társulási folyamat (SAP) lett.

Az Európai Bizottság 2000 decemberében indította el a CARDS-programot. Az új program célul tűzte ki, hogy a nyugat-balkáni országokban elősegítse a regionális problémák – azaz az újjáépítés, a gazdasági és politikai rendszer megreformálása, illetve megszilárdítása – megoldását, emellett elősegítse a régió államai egymás közötti együttműködésének kiépülését. E két fő célkitűzést a stabilizációs és társulási folyamat (Stabilization and Association Process – SAP) tartalmazza. A SAP-stratégia részeként az EU szorosan együtt kíván működni a térség államaival, hogy a csatlakozási feltételek teljesítése esetén lehetőségük legyen az EU-tagságra. A folyamat keretében, a politikai együttműködés kereteinek kiépítése érdekében az EU stabilizációs és társulási szerződéseket (Stabilization and Association Agreements) kötött a nyugat-balkáni régió államaival. A folyamat részét képezte a CARDS-program is, amelynek pénzügyi alapjából támogatták például a térség országainak határigazgatását és határellenőrzését, a regionális infrastruktúra fejlesztését, valamint az intézményrendszerük megerősítését.<sup>35</sup>

A PHARE a strukturális, az ISPA a kohéziós, a SAPARD pedig a mezőgazdasági alapok forrásainak felhasználására készítette fel a csatlakozás előtt álló országokat. A korábban PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS stb. néven futó programokat 2007-ben egységesen felváltotta az Előcsatlakozási Segítségnyújtási Eszköz. A TACIS és MEDA helyébe pedig az úgynevezett Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (ENPI) lépett.

## 6. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA)

2007 és 2013 között az EU fokozatos és megfelelően szervezett bővítési politikája érdekében az IPA a tagjelölt és a potenciális tagjelölt országok számára nyújtott támogatásokat a stabilizáció és az Unióba történő beilleszkedés elősegítése céljából. A 2007 és 2013 közötti időszakban az IPA támogatásainak öt felhasználási területe a következő volt: 1. az intézmények átalakításának és megerősítésének elősegítése; 2. a határokon átnyúló együttmű-

<sup>31</sup> LŐRINCZNÉ BENCZE Edit (2013): *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében*. Budapest, Aposztróf Kiadó. 102–103.

<sup>32</sup> UNHCR: az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága

<sup>33</sup> SECI: Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés.

<sup>34</sup> SEECP: délkelet-európai együttműködési folyamat.

<sup>35</sup> *Az Európai Unió CARDS programja (közösségi támogatás újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz)*. Elérhető: [www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/45E16BB4-2D2E-475E-B72B-E6D198852983/0/CARDS.pdf](http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/45E16BB4-2D2E-475E-B72B-E6D198852983/0/CARDS.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

ködés (az EU tagállamaival, valamint az IPA-támogatásokra jogosult más államokkal is); 3. a regionális fejlesztés (környezetvédelem, közlekedés és szállítás, gazdasági fejlődés); 4. az emberi erőforrások (a humán tőke erősítése, kirekesztés elleni harc); 5. vidékfejlesztés.

Az IPA a 2007–2013 közötti periódusban összesen 11,565 milliárd euró támogatást nyújtott a tagjelölt és potenciális tagjelölt országoknak. Egy-egy állam a tagjelöltség szempontjából különböző jogállással bírt, és ettől függött támogatásának mértéke is. Az IPA támogatásaira jogosult országoknak két csoportja létezik.

1. A tagjelölt országok számára a teljes körű előcsatlakozási támogatás áll rendelkezésre. Ez tartalmazza a csatlakozási kritériumok teljesítése és a kohéziós politikára való felkészülés céljából nyújtott pénzügyi támogatást is (például infrastrukturális beruházások).

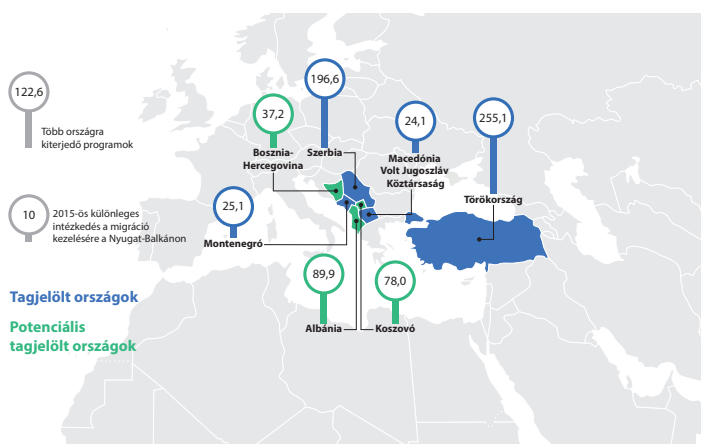
Esetükben a közösségi jogrendszer átvételét, illetve a közös agrár- és kohéziós politikára való felkészülést segítik a támogatások. A tagjelölt országok tehát mind az öt területen jogosultak az IPA támogatásainak felhasználására. Annak ellenére, hogy Macedóniával mindeddig nem kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások, 2005-ben ez az állam is tagjelölti státuszt kapott.

2. A potenciális tagjelöltek jóval korlátozottabb támogatásban részesülnek. A Nyugat-Balkánhoz tartozó potenciális tagjelölt országok csak a két első területen jogosultak az IPA-támogatások felhasználására. A támogatások célja a közösségi jogra való fokozatos felkészülés, valamint szociális, gazdasági és regionális fejlesztések támogatása. A pénzügyi forrásokat országonkénti és támogatási területenkénti bontásban bocsátják rendelkezésre az IPA-n belül.

A 3., 4. és 5. terület támogatásait többéves programokon keresztül osztják ki. Az IPA elősegíti a tagjelölt országok felkészülését a hasonló célokat szolgáló uniós alapok (Európai Regionális Fejlesztési Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Szociális Alap és az Európai Vidékfejlesztési Mezőgazdasági Alap) támogatásainak kezelésére. Lehetőség van az IPA-támogatások felfüggesztésére is, amennyiben az egyik kedvezményezett ország nem teljesíti különösen az emberi jogok és a kisebbségek jogainak tiszteletben tartásával kapcsolatos köteleességvállalásait, amelyeket a csatlakozási vagy európai partnerségben meghatározott prioritások tekintetében tett. Ebben az esetben a Tanács minősített többséggel hozott döntéssel felfüggeszti a támogatások további folyósítását.

2014-ben indult a második Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA II). A 2014 és 2020 közötti időszakra szóló IPA II 11,7 milliárd EUR támogatást nyújt a bővítési országoknak a csatlakozásra való felkészüléshez. Az Európai Tanács tagjelöltország-státuszt biztosított Izland (végül visszavonta tagjelölti státuszát), Montenegró, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Törökország, Szerbia és Albánia számára. Koszovó, Bosznia-Hercegovina jelenleg is csupán potenciális tagjelölt. Az IPA II támogatja a kedvezményezett országokat a politikai, intézményi, jogi, közigazgatási, társadalmi és gazdasági reformoknak az elfogadásában és végrehajtásában az uniós tagság érdekében, az uniós értékeknek való megfelelésük, valamint az uniós szabályokhoz, normákhoz, szakpolitikákhoz és gyakorlathoz való fokozatos hozzáigazodásuk érdekében.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 231/2014/EK rendelete az IPA II Előcsatlakozási Támogatási Eszköz létrehozásáról (2014. március 11.)



7. ábra

Az IPA II által támogatott országok

Forrás: European Union Institute for Security Studies (2016): i. m. 23.

Az IPA II fontos újításai közé tartozott, hogy a hosszú távú szakpolitikák és stratégiák meghatározására helyezi a hangsúlyt az egyes országok szükségleteihez és kapacitásaihoz igazítva. Igyekeztek a korábbiakhoz képest egyértelműbb célokat és realisztikus mutatókat meghatározni. Mindemellett amennyiben az országok elérik az államháztartás-igazgatás szükséges normáit, költségvetés-támogatásban részesülhetnek. Ezzel egy újabb ösztönzőt vezettek be a reformok támogatása érdekében. Azon országok kaphatnak ösztönzőket, amelyek előrelépést tesznek a reformok útján. Emellett döntés született arról is, hogy amennyiben a teljesítmény nem megfelelő, a forrásokat újraosztják. Minderre eddig még nem került sor.<sup>37</sup>

15. táblázat

IPA II támogatások – millió euró (2014–2020)

Ország	2014	2015	2016	2017	2018–2020	Összesen
Albánia	83,7	86,9	89,7	92,9	296,3	649,5
Macedónia	85,7	88,9	91,6	94,9	303,1	664,2
Koszovó	83,8	85,9	88,7	91,9	295,2	645,5
Montenegró	39,6	35,6	37,4	39,5	118,4	270,5
Szerbia	195,1	201,4	207,9	215,4	688,2	1 508,0
Törökország	620,4	626,4	630,7	636,4	1 940	4 453,9
Többi ország	348,0	365,0	390,0	410,4	1 445,3	2 958,7

Forrás: IPA II: Over €11 Billion to Support Reform Efforts in Enlargement Countries (2014). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1043\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1043_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>37</sup> Európai Bizottság (2014): i. m.

## 7. Összegzés

Mind a mai napig a bővítéspolitikát tekinthető az EU leghatékonyabb külpolitikai eszközének. Ezen keresztül tud a legjelentősebb hatást gyakorolni a csatlakozni vágyó országokra. 2016 júniusában fogadta el az Európai Tanács a kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiáját, amely az EU bővítésére vonatkozó stratégiai célokat is megfogalmazza: „A hiteles bővítési politika stratégiai befektetést jelent Európa biztonsága és jóléte szempontjából, és már eddig is nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a korábban háború sújtotta területek békében élhessenek. A jelenlegi bővítési politika mellett a migráció, az energia-biztonság, a terrorizmus és a szervezett bűnözés közös kihívást jelent az EU, a Nyugat-Balkán és Törökország számára, amelyeket csak közösen lehet megoldani. Ezen országok rezilienciáját mégsem lehet magától értetődőnek tekinteni. Az EU különleges befolyással rendelkezik ezekben az országokban. Az EU előtt álló stratégiai kihívás ezért a politikai reformok, a jogállamiság, a gazdasági konvergencia és a jószomszédi kapcsolatok előmozdítása a Nyugat-Balkán és Törökország tekintetében, valamint a különböző ágazatok közötti együttműködés következetes elősegítése.

A tagjelölt országokkal kapcsolatos uniós politika alapját továbbra is az egyértelmű, szigorú és tisztességes csatlakozási folyamat képezi. Ennek középpontjában először is a tagsághoz szükséges alapvető követelmények fognak állni, és a folyamat keretében sor kerül majd a reformok szigorúbb vizsgálatára, világosabb reformkövetelmények meghatározására, valamint az Európai Bizottságtól, a tagállamoktól és a helyi civil társadalomtól érkező visszajelzésekre.”<sup>38</sup>

Noha a bővítéspolitikát az EU leghatékonyabb normatív eszköze, napjainkban egyre inkább megfigyelhető az uniós társadalmak és politika részéről jelentkező úgynevezett *bővítési fáradtság*. Azonban nem véletlen, hogy Ukrajna helyzetével kapcsolatban 2014-ben Štefan Füle, az EU korábbi bővítési biztosa a Krím félsziget elcsatolását követően hangsúlyozta: „Ha valóban meg akarjuk változtatni Kelet-Európának ezt a részét, akkor be kell vetnünk az EU legerősebb politikai eszközét: a bővítést. Ez rendkívül hatékony stabilizáló erő.”<sup>39</sup> Az úgynevezett bővítési fáradtság egyértelmű jele, hogy az ukrajnai konfliktust megelőző optimista várakozásokkal és nyilatkozatokkal ellentétben – a 2016-os hollandiai népszavazás eredményére hivatkozva – a 2016. decemberi Európai Tanács következtetéseiben már egyértelműen kimondta, hogy az Ukrajnával kötött társulási szerződés nem biztosítja „Ukrajna számára az Unióhoz csatlakozó tagjelölt ország státuszát, és nem jelent kötelezettségvállalást arra nézve, hogy Ukrajna a jövőben ilyen státuszt fog kapni.”<sup>40</sup>

<sup>38</sup> European External Action Service (2016): *i. m.*

<sup>39</sup> Füle: EU-tagságot Ukrajnának (2014). *Index.hu*, 2014.03.18. Elérhető: [http://index.hu/kulfold/2014/03/18/fule\\_eu-tagsagot\\_ukrajnanak](http://index.hu/kulfold/2014/03/18/fule_eu-tagsagot_ukrajnanak) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>40</sup> Az Európai Tanács ülése (2016. december 15.) – Következtetések. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-34-2016-INIT/hu/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## VII. Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának kialakulása

### 1. Bevezetés

Az EGK létrejöttékor kül-, biztonság- és védelempolitikára való utalás még nem szerepelt a római szerződésben. A hagyományos külpolitika és a diplomáciával összefüggő feladatok egyértelműen tagállami hatáskörben maradtak. Az EVK és az EPK bukását követően a gazdasági és kereskedelmi területen elmélyülő integrációs folyamat, azaz a vámunióból és a közös piacból szükségesen következő szerteágazó külgazdasági kapcsolatok azonban egyre jelentősebb, elsősorban a kereskedelmi kapcsolatokra épülő külkapcsolati rendszert eredményeztek. Az egymást követő évtizedekben az EK világgazdasági szerepe fokozatosan növekedett, és ezzel együtt egyre inkább politikai szerepet is kívánt vállalni a nemzetközi kapcsolatokban. Külpolitikai szerepének megerősödését azonban a valódi közös külpolitika hiánya akadályozta.

A sikertelen brit csatlakozási kísérletekkel párhuzamosan, a 60-as években, amikor a francia elnök, Charles de Gaulle folyamatosan próbálta akadályozni az integráció mélyítését, éppen francia részről – a „nemzetek Európája”-koncepció részeként – merült fel a külpolitika területén történő alapvetően kormányközi megközelítésen alapuló együttműködés szükségességének gondolata. Ekkor kettő, az EGK-tól független politikai integráció létrehozását célzó francia kezdeményezésű terv – a Fouchet-tervek (1960, 1962) – képezte a vita tárgyát. Az elsősorban kormányközi megközelítésű, az államok unióját vizionáló tervek a kompromisszumok ellenére számos fontos reformötletet (például az Unió jogi személyisége, egy független Tanács és Titkárság létrehozása vagy esetenként a minősített többségi döntéshozatal bevezetése) is tartalmaztak. A kormányközi együttműködéssel kapcsolatos tárgyalások végül 1962-ben, elsősorban a Benelux államok ellenállása miatt nem jártak sikerrel, így az integrációs folyamat egyik mélypontján (üres székek politikája stb.) a külpolitikai együttműködés rövid ideig váratott magára.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> GAZDAG (2005a): i. m. 213.; GÁLIK Zoltán (2008): A közös európai kül- és biztonságpolitika történelmi tapasztalatai és a Lisszaboni Szerződés. In BALOGH Péter – DOBOS András – FORGÁCS Attila – SZÜCS Anita – NAGY Beáta szerk.: *60 éves a Közgazdaságtudományi Egyetem: A Jubileumi Tudományos Konferencia alkalmából készült tanulmányok*. Budapest, Társadalomtudományi Kar. 109–128. Elérhető: [www.grotius.hu/doc/pub/MVVYUP/73%20galik%20zoltan.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/MVVYUP/73%20galik%20zoltan.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## 2. Az Európai Politikai Együttműködés

Az európai integráció fejlődésével együtt egyre inkább elodázhatatlanná vált a külpolitikai együttműködés kereteinek kidolgozása. 1969-ben a hágai csúcson a tagállamok vezetői a külügyminisztereiket a külpolitikai együttműködés és ezzel együtt a politikai integráció lehetőségeit feltáró jelentés készítésével bízták meg. A még ebben az évben elkészülő Davignon-jelentést (a benyújtás helye miatt luxemburgi jelentés is), amely az Európai Politikai Együttműködés alapjait teremtette meg, Walter Scheel német külügyminiszter vezetésével a Tanács elfogadta.<sup>42</sup>

Az 1970-től létrehozott, elsősorban külpolitikai egyeztető mechanizmus következtében lehetővé vált a nemzetközi problémák formális megvitatása, a tagállami álláspontok harmonizálása, a közös álláspontok kialakítása és közös álláspontra támaszkodva – ha lehetséges – közös akciók végrehajtása. A luxemburgi jelentés már tartalmazta az egyeztető mechanizmus alapjait: 1. a külügyminiszterek félévente megszervezett találkozóit; 2. évente négy (esetleg gyakoribb) alkalommal a miniszterek találkozóit előkészítő, a külügyminisztériumok politikai igazgatóinak (Politikai Bizottság) EPC-vel kapcsolatos találkozóit; 3. bármelyik tagállam által fontosnak tartott téma napirendre tűzését; 4. az Európai Közösségeket is érintő kérdésben az EB-vel való kötelező konzultációt, és az EP illetékes bizottságának félévente történő tájékoztatását, illetve 5. az üléseknek a soros elnökség országában történő szervezését (Titkárság), valamint a kapcsolattartó „levelező” rendszer kiépítését (correspondent of his counterparts in the other countries).<sup>43</sup>

Az újonnan létrejövő mechanizmus, amely a Fouchet-tervekben kidolgozott javaslatokra hasonlított, az EK intézményein kívül állt, nem intézményesült, nem hozott létre új testületeket vagy szerveket, és csupán kormányközi, diplomáciai konzultációs eljárási együttműködési keretrendszert jelentett, az európai integráció egyfajta második, de a szerződéses keretektől különálló „pilléréként” fejlődött. A konzultációk semmilyen jogi kötelezettséget nem jelentettek a tagállamok számára. Annak ellenére, hogy az EK állam- és kormányfői már az 1972-es csúcson kinyilvánították az Európai Unió létrehozásának szükségességét, ennek megvalósulására még két évtizedet kellett várni.

Az első évtizedekben elsősorban a Közel-Kelettel és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlettel (EBEÉ) összefüggő kérdések kerültek a miniszteri találkozók napirendjére. Noha például az EBEÉ-vel való kapcsolatok terén az együttműködés egyértelműen pozitív eredményeket hozott, az EPC nem eléggé hatékony működése már kezdetekor felszínre hozta az EK intézményeitől való függetlenségének és az önálló apparátus hiányának kérdését, illetve problémáját. Annak ellenére, hogy a francia elnök, Pompidou már 1972-ben felvetette egy, az EPE koordinációjáért és adminisztrációjáért felelős, párizsi székhelyű „gondolkodó titkárság” létrehozásának szükségességét, erre a tagállamok közötti egyet nem értés miatt akkor még nem került sor.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> HILL, Christopher – SMITH, Karen E. (2002): *European Foreign Policy: Key Documents*. Abingdon, Routledge. 75.

<sup>43</sup> GAZDAG (2005a): i. m. 214–215.

<sup>44</sup> LEQUESNE, Christian (2016): The European External Action Service. Can a New Institution Improve the EU Foreign Policy? In TELÓ, Mario – PONJAERT, Frederik eds.: *The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?* Abingdon, Routledge. 79–86.



Az 1972-es párizsi csúcs felhatalmazása alapján készített 1973-as koppenhágai jelentés hangsúlyozta, hogy az EPE kormányközi szinten és az EK intézményes keretein kívül ad helyet a nemzetközi kapcsolatokat érintő konzultációs mechanizmusnak, amelynek célja a közös álláspont kidolgozása és lehetőleg közös cselekvés megvalósítása.<sup>45</sup> Az elsősorban információs fórumként működő mechanizmus azonban nem tudott, és a struktúrájából fakadóan nem is adhatott megfelelő válaszokat a 70-es években felmerülő nemzetközi válságokra.

1973-ban az elkészült jelentés alapján megtörtént a mechanizmus első felülvizsgálata, továbbá néhány új elem bevezetése: 1. évi kettő helyett négy miniszteri találkozó szervezését, 2. a Politikai Bizottság összejöveteleinek „igény szerintre” változtatását, 3. szükség esetén újabb munkacsoportok felállítását (a már működő EBESZ és közel-keleti munkacsoportok mellett a mediterrán térséggel és Ázsiával foglalkozó is), 4. a tagállamok külügy-minisztériumait összekötő Coreu (Correspondance Européenne – európai levelezőrendszer) információs hálózatra épülő csoport (Group of “Correspondant”) létrehozását.<sup>46</sup>

A 70-es évek elejétől, de Gaulle hatalomból történő távozását (1969), majd halálát (1970) követően az európai integrációs folyamat új lendületet kapott, kilendült a holtpontról. Ettől kezdődően az integráció bővítésével egyidejűleg vagy éppen arra válaszul zajlott, illetve zajlik napjainkban is annak gazdasági és intézményi szintű mélyítési folyamata. Említést érdemel, hogy 1970-ben bemutatták a pénzügyi integráció koncepcióját megfogalmazó Werner-tervet. Jól látható, hogy a pénzügyi integráció tervei – hasonlóan a 90-es évekhez – már ekkor párhuzamosan zajlottak a közös külpolitikai keretek kialakításával. 1973-ban a külügyminiszterek elfogadták a közös európai identitásról szóló dokumentumot, amelyben többek között elkötelezték magukat a harmadik világ országait érintő közös cselekvés mellett. 1974-ben az euroszklerózis évei után, elsősorban a francia elnökök, Georges Pompidou és Valéry Giscard d’Estaing kezdeményezése alapján az EK állam- és kormányfői kezdeményezésükkel egy új intézményt hoztak létre. Intézményesült az akkor még nem formális Európai Tanács, a tagállamok állam- és kormányfőinek csúcsszerve (a külügyminiszterekkel együtt évente legalább háromszor találkozó). Mivel az új, kormányközi intézmény az integrációs folyamat mindkét „pillérét” (az EK-t és a külpolitikai együttműködést) érintette, hamarosan annak motorjává vált.

Az Európai Tanács, amely az EPE Tanács (azaz külügyminiszteri) szinten is tudott ülésezni, az EPE feladatává tette „a Közösség érdekeit érintő bármely nemzetközi politikai kérdésben egy koncentrált diplomácia életre hívását”.<sup>47</sup> Az EK állam- és kormányfői az 1974. decemberi párizsi Európai Tanács ülésén Leo Tindemans belga miniszterelnököt az Európai Unió, azaz az integráció fejlődéséről szóló jelentés elkészítésével bízták meg. Az 1975-ben elkészült, majd 1976-ban benyújtott jelentés szerint „az Európai Unió mindaddig nem lesz teljes, míg nem lesz közös védelmi politikája”. Az Európai Unió létrehozásának szempontjából (így a KKBP szempontjából is) az egyik, ha nem a legfontosabb

<sup>45</sup> Second Report on European Political Cooperation in Foreign Policy Matters (1973). *Bulletin of the European Communities*, 1973/9. Elérhető: [www.cvce.eu/en/obj/second\\_report\\_on\\_european\\_political\\_cooperation\\_in\\_foreign\\_policy\\_matters\\_copenhagen\\_23\\_july\\_1973-en-8b935ae1-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f.html](http://www.cvce.eu/en/obj/second_report_on_european_political_cooperation_in_foreign_policy_matters_copenhagen_23_july_1973-en-8b935ae1-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>46</sup> GAZDAG (2005a): i. m. 216.

<sup>47</sup> Uo. 217.



dokumentumban Tindemans a biztonsággal és védelemmel kapcsolatos ügyekben is rendszeres egyeztetéseket javasolt.<sup>48</sup>

Az 1974-es párizsi csúcs a Tanács elnökségének feladatait egy újjal, a nemzetközi diplomácia területén az Európai Közösség szóvivőjének feladatával is megbízta.<sup>49</sup> Az új feladat nem csupán az elnökséget ellátó ország számára, hanem az egész közösség számára nagyobb láthatóságot jelentett.<sup>50</sup>

A 70-es években az EP szerepe elsősorban a költségvetéssel kapcsolatos területeken nőtt jelentős mértékben. 1970-ben az EK hat tagállama ugyanis Luxemburgban aláírta a római szerződések módosításáról szóló szerződést, amely bevezette az úgynevezett „saját forrást”, azaz ettől kezdve a közösségi intézmények finanszírozása nem csupán a tagállami hozzájárulásokból, hanem a saját forrásokból (vámok, mezőgazdasági lefölözések, valamint a hozzáadottérték-adó 1%-a) történhetett. 1974-ig azonban az Európai Parlament csupán módosító javaslatokat hozhatott az egyes közpolitikák közötti forrásmegoszlást illetően. Jelentősebb változást az 1975-ös brüsszeli szerződés jelentett. Az *egyes pénzügyi előírások módosításáról* szóló brüsszeli szerződés a közös költségvetéssel kapcsolatos döntési jogkört megosztotta a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament között, illetve a korábbi Számvizsgáló Bizottság helyett létrehozta az EP segítő szervét, a Számvevőszéket, és ezzel jelentős mértékben tovább növelte a parlament közösségi költségvetésre gyakorolt hatáskörét. Az éves költségvetések előkészítésekor alkalmazott többlépcsős, háromoldalú (Bizottság, Tanács, Parlament) egyeztetési folyamat végén a hatáskörbővülésnek köszönhetően az EP el is utasíthatja a költségvetést. Az európai integráció demokratikusabb működése szempontjából rendkívül fontos volt, amikor 1979-ben a közösség polgárai először választhatták közvetlenül az Európai Parlament képviselőit.<sup>51</sup>

A 70-es évek végétől két európai parlamenti jelentés (1977-ben a Blumenfeld-jelentés, majd 1981-ben az Elles-jelentés) is javasolta az Európai Politikai Együttműködés segítő állandó titkárság felállítását. A Blumenfeld-jelentésben a Tindemans-jelentés javaslataira építve a biztonsági és védelmi területekkel kapcsolatos egyeztetési mechanizmus kialakítása mellett egy, a Tanács Főtitkársága alatt létrejövő Politikai Együttműködési Hivatal (Political Cooperation Office) felállítását is javasolta. Ezt a megközelítést követve, valamint annak érdekében, hogy a nemzetközi kapcsolatokban az EK valóban egyetlen hangon tudjon megszólalni, az 1981-es Elles-jelentés is az EPE állandó titkárságának létrehozását tartotta szükségesnek.<sup>52</sup>

A 80-as évek elején, az egyre inkább látványossá váló működési hiányosságok miatt megkezdődtek az EPE működésével kapcsolatos reformok. Az évtized elején az elnökségi

<sup>48</sup> TINDEMANS, Leo (1976): European Union. Report. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/76. Elérhető: [http://aei.pitt.edu/942/1/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.).

<sup>49</sup> Final Communiqué of the Paris Summit (1974). *Bulletin of the European Communities*, 1974/12. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>50</sup> GAZDAG (2005a): i. m. 217.

<sup>51</sup> MOLNÁR Anna (2011a): *Altiero Spinelli, egy európai föderalista*. Budapest, Gondolat. Könyvemben a „Közgyűlés” helyett az „Európai Parlament” elnevezést használom, bár ez csupán az Egységes európai okmány (EEO) hatálybalépésével vált hivatalossá, azonban ezt az elnevezést a Közgyűlés már 1962 óta használta.

<sup>52</sup> *Report Drawn up on Behalf of the Political Affairs Committee on European Political Cooperation and the Role of the European Parliament (19 June 1981)*. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/2001/12/12/c7c8bb8e-4e4b-4d23-a029-6e92a6bf4d4a/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2001/12/12/c7c8bb8e-4e4b-4d23-a029-6e92a6bf4d4a/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

titkárságból létrehozták az EPE úgynevezett trojka titkárságát, amely az aktuális, az előtte és az utána következő elnökségek alacsonyabb rangú diplomataiból állt, és az elnökséget betöltő ország külügyminisztériumában működött. Annak ellenére, hogy az új titkársági forma jelentős újításnak bizonyult, és egyértelműen a tagállamok közötti együttműködést segítette, mégis az állandó adminisztratív kapacitás hiánya továbbra is problémát jelentett. A munkában kezdetektől részt vevő német diplomata, Bernhard Zepter jelentésében szintén felhívta a figyelmet a működési hiányosságokra, és a hatékonyabb döntéshozatali folyamatok érdekében egy Brüsszelben működő állandó titkárság létrehozását javasolta. Annak ellenére, hogy kezdetben maga a német diplomácia is elhatárolódott az ötlettől, a korai 80-as évek intézményi reformötletekkel teli évei ismét felszínre hozták a kérdést, és 1984-ben már a német külügyminisztérium is támogatta az állandó titkárság felállításának ötletét, amit álláspontjában az EEO-t előkészítő Dooge-bizottság elé terjesztett.<sup>53</sup>

### 3. Az Európai Unióról szóló tervezet

Az 1980-as években több terv is készült a közösség átfogó intézményi reformja és ezen belül az EK szerződéses keretein kívül működő Európai Politikai Együttműködés továbbfejlesztése és beillesztése érdekében. Ezek közül kiemelendő a német és olasz külügyminiszterek által előkészített úgynevezett Genscher–Colombo-terv, illetve Altiero Spinelli alkotmányozási terve.<sup>54</sup> Az olasz és német külügyminiszterek, Hans-Dietrich Genscher és Emilio Colombo 1981-ben javaslatot tettek egy európai okmány létrehozására, amely többek között a politikai együttműködés továbbfejlesztését is tartalmazta. Miután 1981 októberében a külügyminiszterek elfogadták az EPE továbbfejlesztéséről szóló úgynevezett londoni jelentést, novemberben az Európai Tanács londoni ülésén a Tízek megvitatták a Genscher–Colombo-tervezetet, amely alapján később, 1983-ban az *Európai Unió létrehozásáról szóló ünnepélyes nyilatkozatot* is elfogadták Stuttgartban. Az 1981-es londoni jelentés a közös cselekvést az együttműködés céljaként határozta meg, illetve kiemelte a biztonsági területen való együttműködés szükségességét. A jelentés alapján még strukturális változások nem, de az együttműködés megerősítését segítő változások már történtek.<sup>55</sup> 1981-ben Hans-Dietrich Genscher és Emilio Colombo, a német és olasz külügyminiszterek az EU létrehozásához vezető európai okmány elfogadására tettek javaslatot, amelyben már szerepelt az Európai Közösségek és az Európai Politikai Együttműködés közötti szerves kapcsolat létrehozása is.

A föderalista gondolkodó és politikus, Altiero Spinelli az európai alkotmánytervezet kidolgozásának folyamatában a kormányok helyett az EP szerepét hangsúlyozta, véleménye szerint csupán a parlament volt képes valódi nemzetek feletti struktúrák kidolgozására.<sup>56</sup> Spinelli 1980-ban, Strasbourgban megalakította az intézményi reformokat támogató

<sup>53</sup> ZEPTEr, Bernhard (2004): Simply do it! In MORAN, James – PONZ CANTO, Fernando eds.: *Taking Europe to the World. 50 Years of the European Commission's External Service*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. 52.

<sup>54</sup> Lásd részletesebben: MOLNÁR (2011a): i. m.

<sup>55</sup> *Report Drawn up on Behalf of the Political Affairs Committee on European Political Cooperation and the Role of the European Parliament (19 June 1981)*. 14–17.

<sup>56</sup> SPINELLI, Altiero (1987): Risultati del Consiglio europeo di Aja (1976. 15. dicembre). In VIRGILI, Piero ed.: *I discorsi al Parlamento Europeo: 1976–1986*. Bologna, Il Mulino. 39–44.

Krokodil Klubot. 1982-ben a klub kezdeményezésére az Európai Parlamenten belül létrehoztak egy új bizottságot, amelynek feladata az intézményi reformok előkészítése és az új intézményi struktúrát meghatározó szerződésre vonatkozó javaslat kidolgozása volt. Spinelli jelentős szerepet vállalt a bizottság munkájában, majd 1984-től a bizottság elnökévé választották.<sup>57</sup> 1983 szeptemberében a bizottság bemutatta az Európai Unió tervezetét, amelyet a parlament 202 igen és 37 nem szavazattal elfogadott.

1984-ben az Európai Parlament az EU alkotmányának megalkotása érdekében alkotmányozó gyűlés létrehozását javasolta, majd felkérték a Spinelli-bizottságot, hogy 1984 elejéig dolgozza ki a végleges javaslatot. 1984. február 14-én az Európai Parlament 234 igen, illetve 31 nem szavazattal elfogadta az Intézményi Ügyek Bizottság által elkészített Európai Unió létrehozásáról szóló szerződéstervezetet.<sup>58</sup> A jelentős föderatív elemeket tartalmazó tervezet a kül- és biztonságpolitikát az Európai Tanács hatáskörébe utalta, így abban továbbra is a kormányközi döntéshozatal maradt volna meghatározó. Végül elsősorban a britek és a franciák ellenállása miatt a terv meghiúsult. Ezt követően a kormányok hangsúlyozták, hogy az Európai Parlament valójában nem is rendelkezett alkotmányozó jogkörrel, így a tervezetről szóló határozata sem állt a közösségi joggal összhangban.

#### 4. Az Egységes európai okmány

A 80-as évek elején, a kis hidegháború, Afganisztán szovjet megszállása vagy éppen az iráni iszlám forradalom idején ismét elodázhatatlannak tűnt a külpolitikai értelemben továbbra is számos területen gyakorlatilag cselekvőképtelen EK e területen történő megerősítése. Az ambiciózus föderatív tervek elbukását követően nyilvánvalóvá vált, hogy a föderalisták, és így elsősorban Altiero Spinelli és támogatói tevékenysége mégsem volt hiábavaló, hiszen az európai integráció fejlődése ismét kilendült a holtpontról.

Az 1984-es fontainebleau-i francia–német csúcstalálkozón Mitterand francia köztársasági elnök és Kohl NSZK-kancellár között megegyezés jött létre az intézményi változásokról és a politikai integráció felgyorsításáról, valamint az állam- és kormányfők személyes képviselőiből álló ad hoc bizottság, a reformokat előkészítő Dooge-bizottság létrehozásáról. A bizottság által készített jelentés számos, a kül- és biztonságpolitikával is foglalkozó javaslatot tartalmazott.

Az első kormányközi konferencia az olasz elnökség idején, 1985 szeptemberében ült össze Milánóban, és hosszas viták után, a tanácskozások eredményének fényében 1986. február 28-án, Brüsszelben elfogadták az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket módosító Egységes európai okmányt. Ezzel felgyorsult az integráció elmélyülését célzó intézményi reformfolyamat, bővültek az EP jogalkotási hatáskörei, hivatalossá vált az „Európai Parlament” elnevezés, és a szerződésben a környezetvédelem területén már megjelent a szubszidiaritás elve, ami a közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás alapjául szolgált.

Az 1986-ban aláírt és 1987-ben hatályba lépő Egységes európai okmány az európai külpolitikai identitás kialakítása érdekében intézményesítette, kodifikálta az Európai

<sup>57</sup> SPINELLI (1987): i. m. 8–16.

<sup>58</sup> *Draft Treaty Establishing the European Union (14 February 1984)*. Elérhető: [www.cvce.eu/en/obj/draft\\_treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_union\\_14\\_february\\_1984-en-0c1f92e8-db44-4408-b569-c464cc1e73c9.html](http://www.cvce.eu/en/obj/draft_treaty_establishing_the_european_union_14_february_1984-en-0c1f92e8-db44-4408-b569-c464cc1e73c9.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.).

Politikai Együttműködés egyeztetési mechanizmusának már működő gyakorlatát, valamint a Főtitkárságon belül létrehozta az EPE titkárságot. Mindez azt is jelentette, hogy az Egységes európai okmány szimbolikus jelentőségének köszönhetően a jogi keretek közé ekkor kerül be az első intézményi kapocs az addig tisztán kormányközi együttműködés és az EK nemzetek feletti intézményi struktúrája közé a titkárság beemelésével.

Az EEO III. fejezete foglalkozik a külpolitika területén megvalósuló európai együttműködéssel.<sup>59</sup> Az EEO-nak köszönhetően közösségi jogalapot kapott az EPE, a kötelező politikai konzultáció. Annak ellenére, hogy még nem jött létre a pilléres szerkezet, az új szerződéses keretek között az Európai Politikai Együttműködés az európai közösségektől szétválasztva működött. A kettő közötti összhangot az okmány biztosította, kimondva, hogy „[a]z Európai Közösség külpolitikáinak összhangban kell állniuk az Európai Politikai Együttműködés keretében elfogadott politikákkal. Az elnökség és a Bizottság saját hatáskörükön belül különösen felelnek azért, hogy erre az összhangra törekedjenek, és azt fenntartsák.” (5) „Az Európai Politikai Együttműködés elnökségét az a Magas Szerződő Fél tölti be, amely az Európai Közösségek elnökségét viseli.” (10. a)

### **Egységes európai okmány**

#### **I. CÍM: KÖZÖS RENDELKEZÉSEK**

##### **1. cikk**

„Az Európai Közösségek és az Európai Politikai Együttműködés célja, hogy közösen hozzájáruljanak az európai egységhez vezető konkrét lépésekhez.

Az Európai Közösségek az Európai Szén- és Acélközösséget, az Európai Gazdasági Közösséget, illetve az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződéseken, valamint az azokat módosító vagy kiegészítő további szerződéseken és okmányokon alapulnak.

A Politikai Együttműködést a III. cím szabályozza. A III. cím rendelkezései megerősítik és kiegészítik a luxembourgi (1970), koppenhágai (1973) és londoni (1981) jelentésekben, illetve az Európai Unióról szóló ünnepélyes nyilatkozatban (1983) megállapított eljárásokat, valamint a tagállamok között fokozatosan létrejött gyakorlatot.”<sup>60</sup>

A tagállamok megállapodtak abban, hogy „törekednek egy európai külpolitika közös kialakítására és megvalósítására.” (30. cikk 1. bekezdés) Mindemellett vállalták, „hogy kölcsönösen tájékoztatják egymást és tanácskoznak minden általános érdekű külpolitikai kérdésről annak érdekében, hogy az egyeztetés, álláspontjuk közelítése és a közös cselekvéseik végrehajtása útján együttes befolyásuk a lehető legeredményesebben érvényesüljön.” (2. a) Vállalták továbbá „a külpolitikai cselekvéshez szükséges közös elvek és célok fokozatos kialakítását és meghatározását”. (2. c)

<sup>59</sup> *Egységes európai okmány* (1986).

<sup>60</sup> Uo.

Az okmány rendezte a Bizottsággal való kapcsolatot is, kimondva, hogy „a külügyminiszterek és a Bizottság egy tagja évente legalább négy alkalommal üléseznek az Európai Politikai Együtműködés keretében. A Politikai Együtműködés keretében külpolitikai kérdéseket is megvitathatnak az Európai Közösségek Tanácsának üléseinek alkalmával.” (3. a) „A Bizottság teljes mértékben részt vesz a Politikai Együtműködés munkájában.” (3. b) A 4. pont pedig lehetővé tette, hogy „az Európai Parlament szorosan bekapcsolódjon az Európai Politikai Együtműködésbe”, és kötelezte az Elnökséget, hogy az Európai Parlamentet rendszeresen tájékoztassa az EPE-vel kapcsolatban, és „nézeteit e munka során kellőképpen figyelembe vegyék”.<sup>61</sup>

16. táblázat  
Az EPE szintjei

Európai Politikai Együtműködés	
Együtműködési szint/együtműködési fórum (az adott szintet bevezető dokumentum)	Feladat
Európai Tanács (párizsi nyilatkozat 1974)	Az EPE-vel kapcsolatos politikai konszenzus és politikai irányvonalak kialakításának legfelsőbb fóruma.
Külügyminiszteri találkozók (luxemburgi jelentés 1970)	A külpolitikai kérdések megvitatásának, a közös nyilatkozatok és közös cselekvések elfogadásának fóruma.
Elnökség (koppenhágai jelentés 1973)	Az EGK Tanácsának elnöki tisztségét betöltő tagállam feladata a külügyminiszteri találkozók elnöki posztjának betöltése, a találkozók napirendi javaslatának, a közös nyilatkozatok és a közös cselekvésekre vonatkozó tervezetek elkészítése, valamint az Európai Parlament tájékoztatását célzó jelentés elkészítése az EPE tevékenységéről.
Politikai Bizottság (luxemburgi jelentés 1970)	Az EPE központi koordináló szerve, amely ellátta a külügyminiszteri találkozók előkészítésének a feladatát, továbbá irányította a munkacsoportok tevékenységét.
Európai Levelezők Csoportja (koppenhágai jelentés 1973)	A tagállami külügyminisztériumokban működő tisztviselők feladata az EPE intézményi és eljárási kérdéseinek tisztázása, és a Politikai Bizottság üléseinek előkészítése.
Munkacsoportok (koppenhágai jelentés 1973)	A Politikai Bizottság irányítása alatt működő szakértői munkacsoportok földrajzi régiók (Afrikával, Latin-Amerikával, Közel-Kelettel foglalkozó), nemzetközi fórumok (ENSZ, EBEÉ) és más konkrét kérdések (leszerelés), vagy éppen technikai feladatok (kommunikáció) mentén szerveződtek.
Nagyköveti találkozók (koppenhágai jelentés 1973)	A harmadik országokba akkreditált tagállami nagykövetek találkozó az információcsere és az adott országgal kapcsolatos javaslatok kialakításának fontos fórumai voltak.
Titkárság (Egységes európai okmány 1986)	Az EPE állandó titkársága az együtműködés különböző szintjeihez kapcsolódó adminisztratív feladatokat látta el, tehermentesítve az elnökséget betöltő tagállam külügyminisztériumi apparátusát.

*Forrás:* JUHÁSZ Krisztina (2014a): Az Európai Unió válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer. *De Iurisprudencia et Iure Publico*, 8. évf. 1. sz. 1–39. Elérhető: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2014-1-04.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>61</sup> Uo.

Az Európai Politikai Együttműködés elsősorban három területen jelentett előrelépést a korábbiakhoz képest: az ENSZ-ben, a EBEÉ-vel kapcsolatos tárgyalásokon és a harmadik államokba akkreditált diplomáciai missziók között. Az ENSZ ülései előtt a tagállamok többnyire összehangolták álláspontjukat, az BT-ben azonban nem volt minden esetben zökkenőmentes az együttműködés. Az EBEÉ-tárgyalásokon azonban jól működött, és ennek köszönhető, hogy a harmadik kosár emberi jogi kitételeit a szocialista országokkal sikerült elfogadtatni. Az EBEÉ, majd az ebből létrejövő EBESZ szerepe a 80-as évek végén végmenő rendszerváltások idején értékelődött fel.<sup>62</sup>

### Az EPE sikerei

Démarche-ok és nyilatkozatok a 70-es években:

- a müncheni terrorcselekmények elítélése,
- a helsinki folyamat támogatása,
- a nukleáris leszereléssel kapcsolatos állásfoglalások,
- az afganisztáni intervenció elítélése,
- a lengyelországi különleges állapot elítélése.

## 5. A Nyugat-európai Unió (NYEU)

1949-től, a NATO létrejöttével Nyugat-Európa biztonságát a NATO védőernyője alatt az USA biztosította. Az 1980-as években az úgynevezett kis hidegháború idején ismét egyre több figyelem fordult az európai védelmi és biztonsági kérdések felé, továbbá az évtized közepétől a NYEU egyre aktívabbá vált. Az Egyesült Királyság EK-csatlakozását követően kiüresedő szervezet fokozatosan újra aktivizálódott, a szervezet feléledt „Csipkerózsika-álmából”. 1990-ben a szervezet tagja lett Spanyolország és Portugália, majd 1995-ben pedig Görögországgal tízre nőtt a tagok száma. 1991-ben Maastrichtban az EU többi tagját is meghívták a csatlakozásra. A semleges országok – Ausztria, Írország, Finnország és Svédország, illetve a NATO-tag Dánia – megfigyelői státuszt kaptak, a NATO tagjai – Norvégia, Izland és Törökország – társult államok lettek. 1994-ben, Kirchbergben az Európa-megállapodást aláíró tíz új kelet-közép-európai ország is megkapta a társult tagság lehetőségét, majd 1999-ben társult tagok lettek.<sup>63</sup>

1984. október 26–27-én francia kezdeményezésre a szervezet tagállamainak védelmi és külügyminiszterei egy közös megbeszélésen ismét találkoztak Rómában, és kiadták a római nyilatkozatot, amely alapján megkezdődött a szomszédos területeken jelentkező válságokra reagálni képes szervezet létrehozása, és ezzel együtt az európai védelmi identitás kiépítését célzó szervezeti reform. A római nyilatkozatban a tagállamok miniszterei kijelentették, hogy „továbbra is szükség van a nyugati biztonság erősítésére, és a NYEU

<sup>62</sup> GAZDAG (2005a): *i. m.* 216–220.

<sup>63</sup> European External Action Service (2016a): About CSDP – The Western European Union. Elérhető: [http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/weu/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/weu/index_en.htm), [http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/weu/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/weu/index_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



jobb felhasználása nem csupán Nyugat-Európa biztonságára nézve lenne előnyös, hanem az Atlanti Szövetség valamennyi tagállamának közös védelmére nézve is.”<sup>64</sup>

A NYEU szerepének növekedésével párhuzamosan az 1987-ben hatályba lépő EEO már a biztonság kérdésére vonatkozó részt is tartalmazott: „A Magas Szerződő Felek úgy ítélik meg, hogy az európai biztonság kérdéseiben folytatott szorosabb együttműködés lényegesen hozzájárulhat egy európai külpolitikai identitás kialakításához. A Magas Szerződő Felek készek arra, hogy szorosabban összehangolják álláspontjaikat a biztonság politikai és gazdasági vonatkozásaival kapcsolatban.” (30. cikk 6. a)<sup>65</sup>

1987-ben az EEO-ra építve a NYEU elfogadta a hágai platformot (Platform on European Security Interests), amelyben (a NATO-val való szoros kapcsolatok mellett) hangsúlyozták, hogy az európai integráció csak a biztonsági és védelmi dimenziók beillesztésével válhat teljessé, és szorosabb európai védelmi identításra van szükség. „Emlékeztetünk arra az elkötelezettségünkre, hogy egy Európai Uniót építünk az Egységes Európai Okmánnyal összhangban, amelyet mint az Európai Közösség tagjai mindannyian aláírtunk. Meggyőződésünk, hogy egy integrált Európa építése mindaddig befejezetlen marad, amíg a biztonságot és védelmet nem tartalmazza.” (2.)<sup>66</sup>

A 80-as években a NYEU műveleti képességének megerősítése érdekében létrejött katonai törzse a brüsszeli központban, majd 1989-ben a NYEU Miniszteri Tanácsa létrehozta a Biztonsági Tanulmányok Intézetét, amelynek célja az európai biztonsággal kapcsolatos kérdések vizsgálata, az európai biztonsági identitás kialakítása és a szakmai párbeszéd elősegítése volt.<sup>67</sup>

A NYEU 1991. december 10-i nyilatkozata (preambuluma) kimondta, hogy „[a] NYEU tagállamai megállapodnak egy hiteles európai biztonsági és védelmi identitás kifejlesztése és a védelmi ügyekben egy nagyobb európai felelősség szükségességéről. [...] a NYEU szerepének erősítéséről, hosszabb távon egy közös védelmi politikáról az Európai Unióban, ami idővel a NATO-éval összeegyeztethető közös védelemhez vezet. A NYEU-t úgy fogják fejleszteni, mint az Európai Unió védelmi összetevőjét, és mint a NATO európai pillére megerősítésének eszközét. Ebből a célból a NYEU közös európai védelmi politikát alakít ki és előre viszi konkrét végrehajtását saját hadműveleti szerepének fejlesztésével.”<sup>68</sup>

A szervezet újraéledésével egy időben a NYEU műveleti tevékenységei is felerősödtek, és a legmagasabb szintet a bipoláris nemzetközi rendszer felbomlását követően, a 90-es években érte el. Annak ellenére, hogy a NYEU mozgásterében ebben az időszakban jelentős mértékben növekedett, a jugoszláv háborúk egyértelművé tették az uniós külpolitika kudarcát.

<sup>64</sup> Idézi: CSIKI (2010): i. m. 70.

<sup>65</sup> *Egységes európai okmány* (1986).

<sup>66</sup> *Platform on European Security Interests (The Hague, 27 October 1987)*. Elérhető: [www.cvce.eu/en/obj/platform\\_on\\_european\\_security\\_interests\\_the\\_hague\\_27\\_october\\_1987-en-444f642c-62ed-4fd9-8136-a129d2-de3783.html](http://www.cvce.eu/en/obj/platform_on_european_security_interests_the_hague_27_october_1987-en-444f642c-62ed-4fd9-8136-a129d2-de3783.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>67</sup> *Ministerial Decision Concerning the Setting up of a "WEU Institute for Security Studies."* (Brussels, 13 November 1989). Elérhető: [www.weu.int/documents/891113en.pdf](http://www.weu.int/documents/891113en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>68</sup> Idézi: CSIKI (2010): i. m. 70.

## 6. Összegzés

Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának és az azon belül kialakuló közös biztonság- és védelempolitika előzményének az Európai Közösségek szerződéses keretein kívül létrejövő és fejlődő együttműködési forma, az Európai Politikai Együttműködés, illetve egy nemzetközi szervezet, a Nyugat-európai Unió tekinthető. Az EPE a KKBP, a NYEU a KBVP fokozatos kialakulását előlegezte meg.

A szervezeti hiányosságokból fakadóan a részleges eredmények ellenére mindkét együttműködési forma elégtelen maradt, így a későbbiekben szükségessé vált integrálásuk az EK, majd az EU szerződéses keretei közé. Az európai integráció fejlődésével együtt egyre inkább elodázhatatlanná vált a kül- és biztonságpolitikai együttműködés kereteinek kidolgozása.

A NYEU létrejötté ugyan megfelelő választ adott a Németországgal kapcsolatos kérdésekre, de a NATO árnyékában valójában kiüresedett. Azt követően, hogy a szervezet a 80-as években felébredt „Csipkerózsika-álmából”, és ezzel együtt a 90-es években feladatai bővültek, dönteni kellett további sorsáról: a NATO európai szárnyává válik, vagy integrálódik az Európai Unióba. A jugoszláv háborúk árnyékában végül a második lehetőség mellett született döntés, és megkezdődött az közös biztonság- és védelempolitikához vezető folyamat.

A 80-as években az egyre inkább nyilvánvalóvá váló működési hiányosságok miatt megkezdődtek az EPE és a NYEU működésével kapcsolatos reformok. Az EPE az EU úgynevezett második pillérévé alakult, a NYEU pedig lassan feléledt, majd feladatait és egyes intézményeit az EU vette át. Az EPE esetében a folyamat a maastrichti szerződéssel, a NYEU esetében pedig a lisszaboni szerződéssel zárult.



Vákát oldal

## **VIII. A maastrichti szerződéstől a lisszaboni szerződésig terjedő folyamat**

### **1. A maastrichti szerződés**

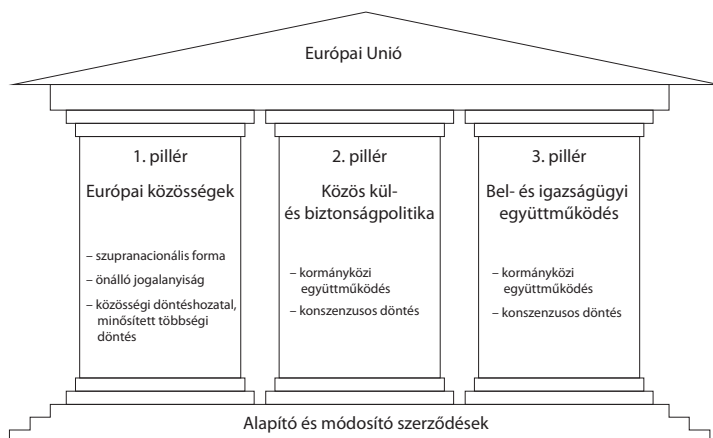
A 70-es évektől a külpolitikai egyeztetés területén kialakult mechanizmus intézményi hiányosságaiából és a sokszor ellentétes tagállami érdekekből fakadóan az Európai Politikai Együtműködés a sikerek ellenére számtalan helyzetben nem tudta biztosítani a közös álláspont kialakítását, képviselétét és a közös fellépést. Az 1980-as évektől viszont felerősödött az igény, hogy az EK valóban egy hangon szólaljon meg, és a „gazdasági óriás, nemzetközi politikai törpe” meghatározáson túllépve egységes külpolitikai szereplővé váljon. A közös külpolitika létrehozásával kapcsolatban a fordulópontot az 1989–1990-es években lejátszódó világpolitikai változások – a bipoláris rendszer szétesése, a keleti blokk összeomlása és a német újraegyesítés következtében Németország megerősödése – jelentették. A hidegháború végével jelentősen változó biztonsági környezetben, a realista megközelítés látszólagos háttérbe szorulásával és a liberális, normatív gondolkodás megerősödésével egy időben a közös kül- és biztonságpolitika létrehozásának igénye is felerősödött.

### **2. Közös kül- és biztonságpolitika**

Az EU második pillérét a maastrichti szerződés V. része hozta létre. Ennek értelmében a szerződés kötelezte a tagállamokat, hogy tevékenységüket a nemzetközi szervezetekben hangolják össze, és tartózkodjanak olyan cselekvésektől, amelyek ellentétesek az Unió érdekeivel. Ugyanakkor azt is leszögezték, hogy az Unió politikája nem befolyásolhatja az egyes tagállamok védelem- és biztonságpolitikájának sajátosságait. A második pillér döntéshozatalában az Európai Tanács és a Tanács kapott meghatározó szerepet, így ezen a területen az egyhangú döntéshozatal továbbra is meghatározó maradt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lásd részletesebben: GAZDAG (2005a): *i. m.* 238–259.



8. ábra

*Az EU pilléres szerkezete**Forrás: saját szerkesztés*

A KKBP működését az intézményi hiányosságok továbbra is akadályozták, az ambiciózus célok valójában nem álltak összhangban a rendelkezésre álló intézményi és jogi eszközökkel. Az állandó konszenzus, azaz a legkisebb közös többszörös keresése számos esetben (például a jugoszláv háborúk idején) ellehetlenítette közös álláspont kidolgozását.

A maastrichti szerződés nem csupán a közös kül- és biztonságpolitika, hanem a NYEU szempontjából is jelentős változásokat eredményezett. Az Európai Unió létrehozó szerződés értelmében a Nyugat-európai Unió az Európai Unió fejlődésébe illeszkedett, továbbá ezzel együtt új feladatot is kapott: a NYEU a védelempolitikai intézkedések kidolgozójává és végrehajtójává vált: „Az Unió kötelezi a Nyugat-európai Uniót, amely az Unió fejlődésének integráns része, az Unió védelmi hatású döntéseinek, cselekvéseinek kidolgozására és végrehajtására.”<sup>2</sup> Mindez – a tagállamok közötti viták és nehézségek ellenére is – az európai védelmi együttműködés elindításának alapjait és hosszú távú lehetőségét teremtette meg. A maastrichti szerződéssel összhangban született meg a NYEU válságkezelési feladatait rögzítő 1992-es petersbergi nyilatkozata.<sup>3</sup>

A maastrichti szerződés J.1. cikke szerint a KKBP érinti a kül- és biztonságpolitika minden területét.

A második bekezdés szerint a KKBP célkitűzései a következők:

- „az Európai Unió függetlenségének, a közös értékeinek és az alapvető érdekeinek megóvása,
- az Unió és a tagállamok biztonságának erősítése,

<sup>2</sup> V. rész, A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések. J.4. cikk.

<sup>3</sup> Petersberg Declaration (Bonn, 19 June 1992). Elérhető: [www.weu.int/documents/920619peten.pdf](http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- a béke és a nemzetközi biztonság fenntartása az ENSZ Alapokmány, a Hel-sinki Záróokmány és a Párizsi Charta vonatkozó tételeinek megfelelően,
- a nemzetközi együttműködés elősegítése,
- a demokrácia, a jogállamiság fejlesztése, az emberi jogok, valamint az alap-vető szabadságjogok tiszteletben tartásának erősítése.”<sup>4</sup>

A 90-es években, a jugoszláv háborúk idején a korábbiakhoz képest is egyértelműbbé vált az uniós külpolitika tehetetlensége, a véres háborúskodásnak nem az EU és tagállamai, hanem az Amerikai Egyesült Államok katonai beavatkozása vetett véget. Mind az egyes tagállamok sokszor széthúzó érdekei, mind az intézményi keretekben meglévő hiányos-ságok hozzájárultak ahhoz a tényhez, hogy az EU a külvilág felé továbbra sem volt képes „egyetlen hangon” megszólalni. A félévente változó elnökségek nem voltak képesek egyfajta állandóságot biztosítani, így egyre inkább nyilvánvalóvá vált egy, a KKBP-vel összefüggő feladatokat ellátó pozíció létrehozásának szükségessége. Nem véletlenül mondta Jacques Delors, az EB korábbi elnöke, hogy „a KKBP egy olyan Ferrari versenyautó, amelybe mindössze egy fűnyíró motorját építették be”.<sup>5</sup>

### 3. Az amszterdami szerződés

Az EU-t létrehozó szerződés első módosítására az 1997-ben aláírt és 1999-ben hatályba lépett amszterdami szerződéssel került sor.<sup>6</sup> Az új szerződésnek köszönhetően a döntések következtében általánosságban bővültek az együttműködés területei, egyszerűsödtek a dön-téshozatali folyamatok, és tovább nőtt az Európai Parlament jogköre. Az integráció mélyítése szempontjából fontos előrelépésnek tekinthető, hogy 1999-ben 15 EU-tagállamból 12-ben bevezették az eurót mint hivatalos fizetőeszközt, valódi pénzként azonban csak 2002-től került forgalomba. Az eurózónához Dánia, Nagy-Britannia és Svédország nem csatlakozott.

A maastrichti szerződés végrehajtásának tapasztalatairól 1995-re készült egy jelentés (Westendorp-bizottság), de a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos kérdésekkel (KKBP-koncepció koherenciája, a külpolitika és a biztonság- és védelempolitika) külön csoport (Durieux-csoport) foglalkozott. A Westendorp-jelentés szerint a KKBP hiányos-ságai elsősorban abból fakadtak, hogy az EU külső dimenziói, a külkereskedelmi és kül-gazdasági kapcsolatai és külpolitikája között sokszor hiányzott a koherencia, és egymástól elválasztva fejlődtek.<sup>7</sup>

A hatékonyabb működés érdekében a jelentés készítői fontosnak tartották, és egyben javasolták egy, a Tanács alatt működő külpolitikai elemző, illetve tervező egység felállítását

<sup>4</sup> *Treaty on European Union* (1992). Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. Elérhető: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>5</sup> Idézi: Tóth László (2005): A balkáni békefolyamat a biztonsági világhelyzet környezetében. *Hadtudomány*, 15. évf. 3. sz. 14–22.

<sup>6</sup> Amszterdami szerződés: Az Európai Unióról szóló szerződés (konszolidált változat 1997) Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A11997M%2FTXT> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>7</sup> GAZDAG (2005a): i. m. 267.

(*common foreign policy analysis and planning unit*). Az új egység munkatársait a tervek szerint a Tanács, a Bizottság és a tagállamok biztosították. A Westendorp-jelentés készítői azt is javasolták, hogy az új egység vezetője egyben a NYEU főtitkári és az EU Tanácsának főtitkári pozícióját is betöltse. Annak érdekében, hogy az EU egy hangon tudjon megszólalni, a jelentés készítői a nagyobb koherencia megteremtését: a Tanács, a Bizottság és a soros elnökség közötti strukturáltabb együttműködést, illetve a KKBP főképviselői pozíció (High Representative for the CFSP) felállítását is szükségesnek tartották.<sup>8</sup>

A felmerült problémákat értékelve az 1996–97-es IGC (Intergovernmental Conference – Kormányközi konferencia) fő célja a KKBP hatékonyságának erősítése, valószínűbb közös külpolitika felé történő elmozdulás volt. Jugoszlávia szétesésének folyamata is egyértelműen rávilágított az uniós külpolitika hiányosságaira, a reformok még sürgetőbbé váltak. Az amszterdami szerződés ugyan az Unió döntéshozatali folyamatait tekintve radikális változásokat nem hozott, a közös kül- és biztonságpolitika területén bevezetett szervezeti változtatásai (például a döntéshozatal és a jogforrások módosítása, illetve e főképviselői pozíció, a Mr. CFSP bevezetése) azonban fontos előrelépést jelentettek.

A várható keleti bővítéssel összefüggésben az EU intézményi reformja érdekében született amszterdami szerződést 1997. október 2-án írták alá. Bár a módosítás nem minden szempontból felelt meg a várakozásoknak („amszterdami maradékok”), a közös kül- és biztonságpolitika szempontjából jelentősége abban állt, hogy szorosabbra fűzte a NYEU és az EU közötti kapcsolatot: a NYEU petersbergi válságkezelő feladatait az Európai Unióról szóló szerződésbe is beemelte. A volt jugoszláv térség háborúi (elsősorban a koszovói válság) azonban egyre inkább felszínre hozták az önálló európai katonai képesség hiányából fakadó nemzetközi érdekérvényesítéssel összefüggő problémákat. A védelempolitika területén induló kezdeményezések alapját az 1998-as saint-malói francia–brit (Tony Blair és Jacques Chirac) közös nyilatkozat jelentette.<sup>9</sup>

Az amszterdami szerződést követően kialakult új struktúrában a KKBP továbbra is kormányközi szintű együttműködés maradt. *Új jogi aktusként bevezette az Európai Tanács által egyhangúlag elfogadható közös stratégiák alkalmazásának lehetőségét.* Az új eszköz – fenntartva a vétó, azaz gyakorlatilag a luxemburgi kompromisszum lehetőségét – a minősített többségi döntéshozatal irányába nyitott utat, hiszen a szerződés J. 13. cikkének (2) bekezdése szerint a Tanács minősített többséggel határozhatott, ha „a közös stratégia alapján együttes fellépéseket, közös álláspontokat fogad el, vagy bármilyen más határozatot hoz”, illetve „amikor együttes fellépés vagy közös álláspont megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el.” A luxemburgi kompromisszum fenntartására utalt a J. 13. cikk (2) bekezdése, amely kimondta: „Ha a Tanács valamely tagja kijelenti, hogy fontos és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, a szavazásra nem kerül sor. A Tanács mi-

<sup>8</sup> *Report Drawn up on Behalf of the Political Affairs Committee on European Political Cooperation and the Role of the European Parliament (19 June 1981); Report by the Reflection Group: A Strategy for Europe (Brussels, 5 December 1995).* Elérhető: [www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a-3e68ff/ee1e9e7d-6d04-4b03-8cfe-661ba16218d0/Resources#307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a-3e68ff/ee1e9e7d-6d04-4b03-8cfe-661ba16218d0/Resources#307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3_en&overlay) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>9</sup> *Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British–French Summit, Saint-Malo, 3–4 December 1998.* Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

nősített többséggel eljárva kérheti, hogy az ügyet egyhangú határozathozatalra terjesszék az Európai Tanács elé.”<sup>10</sup>

Fontos megjegyezni, hogy ezt az új eszközt végül egyetlen esetben sem alkalmazták. Mind a 2003-as *Európai biztonsági stratégia*, mind pedig például az Európai Tanács által 2005. december 15–16-án elfogadott, a kézi lőfegyverek, könnyű fegyverek és tölteteik törvénytelen felhalmozása, illetve kereskedelme elleni küzdelmet célzó EU-stratégia<sup>11</sup> nem lett közös stratégia, nem a 13. cikk alapján, hanem informális folyamat végén fogadta el az Európai Tanács. A tagállamok e kompromisszumon keresztül valószínűsíthetően éppen a minősített többségi döntéshozatal későbbi alkalmazását kívánták elkerülni. Az amszterdami szerződés 13. cikkelyét a lisszaboni szerződés 22. cikke váltotta fel.

### Szerződés az Európai Unióról (amszterdami szerződés)

„13. cikk (korábbi J.3. cikk)

(1) Az Európai Tanács meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika, beleértve a védelmi vonatkozású kérdések elveit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat.

(2) Az Európai Tanács határoz az Unió által végrehajtandó közös stratégiákról azokon a területeken, ahol a tagállamoknak fontos közös érdekeik vannak.

A közös stratégiákban meg kell határozni azok céljait, időtartamát, valamint az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközöket.

23. cikk (2) bekezdés

Az (1) bekezdés rendelkezéseitől eltérve, a Tanács minősített többséggel határoz:

- amikor közös stratégia alapján együttes fellépéseket, közös álláspontokat fogad el, vagy bármilyen más határozatot hoz;
- amikor együttes fellépés vagy közös álláspont megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el.

Ha a Tanács valamely tagja kijelenti, hogy fontos és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, a szavazásra nem kerül sor. A Tanács minősített többséggel eljárva kérheti, hogy az ügyet egyhangú határozathozatalra terjesszék az Európai Tanács elé.”

Az amszterdami szerződéssel bevezetett fontos változtatásnak számít, hogy a szerződés-módosítás a konstruktív tartózkodást is lehetővé tette. Annak ellenére, hogy a KKBP továbbra is elsősorban kormányközi döntéshozatalra épült, az egyhangúlag elfogadott döntések mellett módot adott rá, hogy amennyiben egy tagállam nem kíván részt venni a döntésben – de nem akarja azt akadályozni sem –, tartózkodásával lehetővé tegye a kö-

<sup>10</sup> Amszterdami szerződés, Az Európai Unióról szóló szerződés, Az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (97/C 340/01) 6. Nyilatkozat egy politikai tervező és korai előrejelző egység létrehozásáról.

<sup>11</sup> *EU Strategy to Combat Illicit Accumulation and Trafficking of SALW and their Ammunition* (2006). Elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205319%202006%20INIT> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

zős cselekvést. A szerződés hatálybalépését követően a közös stratégiák, a közös álláspont, a közös akciók, a nemzetközi szerződések, a nyilatkozatok és a *démarche*-ok jelentették az EU közös kül- és biztonságpolitika területén alkalmazható eszközrendszerét.

### **Az amszterdami szerződés eszközrendszere**

#### **Szerződés az Európai Unióról**

„12. cikk (korábbi J.2. cikk)

A 11. cikkben meghatározott célkitűzések elérésére az Unió a következő eszközökkel törekszik:

- a közös kül- és biztonságpolitika elveinek, illetve az arra vonatkozó általános iránymutatásoknak a meghatározása;
- közös stratégiákra vonatkozó határozat;
- együttes fellépések elfogadása;
- közös álláspontok elfogadása;
- a rendszeres együttműködés erősítése a tagállamok között politikájuk folytatásában.”

A közös európai, illetve egységes külpolitikai hang és az egységesebb fellépés feltételeinek megteremtése érdekében az amszterdami szerződés bevezette a *közös kül- és biztonságpolitikai főképviselői posztot*, aki egyben a Tanács főtitkára is volt. Az új főképviselő feladatait a szerződés pontosan nem részletezte, valamint meglehetősen tágan fogalmazta meg azokat, egyedül azt mondta ki, hogy az Uniót kül- és biztonságpolitikai ügyekben továbbra is képviselő tanácsi elnökséget a főképviselő segíti. A főképviselő emellett segíti a Tanácsot a politikai döntések kialakításában, előkészítésében és végrehajtásában, valamint az elnökség kérésére a Tanács nevében eljárva harmadik felekkel politikai párbeszédet folytathat.

A szerződésekkel összhangban nemzetközi szervezetekben és konferenciákon továbbra is a Tanács soros elnöksége képviselte az EU-t, nem a főképviselő. A 26. cikk értelmében a főképviselő az elnökség kérésére a Tanács nevében eljárva harmadik felekkel politikai párbeszédet folytathat. A lisszaboni szerződés hatálybalépéséig az Európai Bizottsághoz tartozó delegációk sem magát az EU-t, hanem az Európai Bizottságot képviselték harmadik országokban, illetve nemzetközi szervezetekben.<sup>12</sup> Az új főképviselői pozíció létrehozásával egyértelmű hatáskörbeli átfedés jött létre a főképviselő, a soros elnökség és a Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa között. Az amszterdami szerződés hatálybalépését követően ez a három funkció jelentette az EU külpolitikai trojkáját.

<sup>12</sup> GÖMBÖS Csilla (2013): „Who do I Call, if I Want to Speak to Europe?” – Az EU nemzetközi megjelenése a Lisszaboni Szerződés előtt és után. *Diskurzus*, 3. évf. 2. sz. 59. Elérhető: <http://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/diskurzus/2013/2/g%C3%B6mb%C3%B6s.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

**Amszterdami szerződés, Szerződés az Európai Unióról 18. cikk (korábbi J.8. cikk)**

„(1) A közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos ügyekben az Uniót az elnökség képviseli.

(2) Az elnökség felel az e cím alapján meghozott határozatok végrehajtásáért; ebben a minőségében alapvetően ő képviseli az Unió álláspontját nemzetközi szervezetekben és konferenciákon.

(3) Az elnökséget a Tanács főtitkára segíti, aki a közös kül- és biztonságpolitika főképviselőjének feladatát látja el.

(4) A Bizottság teljes mértékben részt vesz az (1)–(2) bekezdésben meghatározott feladatokban. Az elnökséget ezekben a feladatokban szükség esetén segíti a soron következő elnökséget betöltő tagállam.

(5) A Tanács, amikor azt szükségesnek ítéli, meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező különleges képviselőt nevezhet ki.”

**26. cikk (korábbi J.16. cikk)**

„A Tanács főtitkára, a közös kül- és biztonságpolitika főképviselője segíti a Tanácsot a közös kül- és biztonságpolitika hatálya alá tartozó kérdésekben, különösen azáltal, hogy részt vesz a politikai döntések kialakításában, előkészítésében és végrehajtásában, valamint adott esetben az elnökség kérésére a Tanács nevében eljárva harmadik felekkel politikai párbeszédet folytat.”

**4. Javier Solana, HR 1.0**

Az EU első KKBP-főképviselője a volt NATO-főtitkár és korábbi spanyol külügyminiszter, Javier Solana volt. A rendkívül tapasztalt diplomata, illetve stratégiai gondolkodó Solana pozíciójának szűk kereteit a lehető legjobban kihasználva segítette a KKBP és KBVP felállításának és reformjainak végrehajtását. Egy folyamatosan változó környezetben Solana a saját szerepében rejlő lehetőségeket felismerve és maximálisan kihasználva, de folyamatosan érzékelve saját pozíciójának a kormányközi döntéshozatalból adódó korlátait, egyfajta katalizátorként valószínűsíthetően a lehető legtöbb intézményi reformot, illetve változást tudta elérni.

Solana mindvégig figyelembe vette a külpolitika területén a tagállamok elsődleges szerepét, és ezáltal soha nem lépett túl a kormányköziség vörös vonalát, tisztában volt azzal, hogy nem viselkedhet úgy, mint egy európai külügyminiszter. Ezzel kapcsolatban a következőket vallotta: „Az intézmények szolgálatában állni azt jelenti, hogy azokat kell meggyőzni, akiknél a hatalom van, csak egyetlen lépéssel szabad előrébb lenni. Csupán egy kis lépéssel előrébb, 20 kilométerrel előremenni, az már annyit jelentene, hogy irrelevánssá válsz.”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Idézi: SAZ-CARRANZA, Angel (2015): Agents as Brokers: Leadership in Multilateral Organizations. *Global Policy*, Vol. 6. No. 3. Elérhető: [www.researchgate.net/publication/282075489\\_Agents\\_as\\_Brokers\\_Leadership\\_in\\_Multilateral\\_Organizations](http://www.researchgate.net/publication/282075489_Agents_as_Brokers_Leadership_in_Multilateral_Organizations) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



Az új főképviselői poszt bevezetésével együtt fontos újítás volt az amszterdami szerződéshez csatolt 6. számú nyilatkozat rendelkezései szerint a Tanács Főtitkárságán belül a Politikai Tervező és Korai Előrejelző Egység (Policy Planning and Early Warning Unit – PPEWU) felállítása. Az amszterdami szerződéshez csatolt nyilatkozat alapján az egység 1999-ben került felállításra, és rendkívül szoros kapcsolatot ápolva a tagállamok külügyminisztériumaival Solana egyfajta „kabinetjeként”, saját *think tank*jeként szolgált.<sup>14</sup>

A később általában Policy Unitnak nevezett egység elsődleges feladata volt, hogy segítséget nyújtson a főképviselőnek a válságok előrejelzésére, elemzésére, továbbá lehetőség szerint kezelésére. Az egység felállítását a jugoszláv háborúk szomorú tapasztalata, azaz a válságok előrejelzésének és kezelésének hiánya tette indokolttá. Az egység „a Főtitkárság, a tagállamok, a Bizottság és a NYEU személyzetének tagjaiból” állt (3. bekezdés), és elsősorban Javier Solanát, KKBP-főképviselőt segítette tanácsokkal. Az egységen belül földrajzi (például Nyugat-Balkán/Közép-Európa, Oroszország stb.) és horizontális területtel foglalkozó nyolc munkacsoport (*task force*) jött létre, illetve Solana személyes kezdeményezésére már 1999-től egy kezdetleges, nyílt forrású információelemző (*open source intelligence*) titkosszolgálati feladatokat ellátó, alapvetően a NYEU-tól átvett csoport, a Helyzetelemző Központ (Situation Centre/Room) működött, amelynek első feladata a volt jugoszláv térség konfliktusaira (Bosznia-Hercegovinára) terjedt ki.<sup>15</sup>

A Politikai Tervező és Korai Előrejelző Egység személyzetének többsége 2010 után az EKSZ-ben folytatta munkáját. A létrejövő szervezeti egységek közötti folytonosságot az is mutatta, hogy 2006-tól az egység élén Angela Merkel külpolitikai tanácsadója, Helga Schmid, az EKSZ későbbi politikai ügyekért felelős főtitkárhelyettese állt.<sup>16</sup>

#### A 6. Nyilatkozat egy politikai tervező és korai előrejelző egység létrehozásáról

A Konferencia megállapodott abban, hogy:

„1. A Tanács Főtitkárságán belül egy politikai tervező és korai előrejelző egység jön létre a Tanács főtitkárának, a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) főképviselőjének irányításával. Az Unió külgazdasági és fejlesztési politikájával való teljes összhang biztosítása érdekében megfelelő együttműködést kell kialakítani a Bizottsággal.

2. Az egység feladatai a következőket foglalják magukban:

- a) a KKBP alá tartozó területeken bekövetkező fejlemények figyelemmel kísérése és elemzése;
- b) az Unió kül- és biztonságpolitikai érdekeinek értékelése és a KKBP lehetséges jövőbeli fő területeinek meghatározása;
- c) az olyan események vagy helyzetek megfelelő időben való értékelése és korai előrejelzése, amelyeknek jelentős hatásuk lehet az Unió kül- és biztonságpolitikájára, beleértve az esetleges politikai válságokat is;

<sup>14</sup> FRASER, Cameron (2012): *An Introduction to European Foreign Policy*. Abingdon, Routledge; GNESOTTO, Nicole ed. (2004): *EU Security and Defence Policy The First Five Years (1999–2004)*. Paris, Security Studies. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Sesdpen.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Sesdpen.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>15</sup> FRASER (2012): *i. m.*; GNESOTTO (2004): *i. m.*

<sup>16</sup> Uo.

- d) a Tanács vagy az elnökség kérésére, illetve saját kezdeményezésre az elnökség irányításával indoklással alátámasztott dokumentumok készítése a politikai lehetőségekről, a Tanácsbeli politika alakításához való hozzájárulásként; ezek a dokumentumok elemzéseket, ajánlásokat és stratégiákat tartalmazhatnak a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozóan.

3. Az egység a Főtitkárság, a tagállamok, a Bizottság és a NYEU személyzetének tagjaiból áll.

4. Bármely tagállam vagy a Bizottság javaslatokat tehet az egység számára az elvégzendő munkára vonatkozóan.

5. A tagállamok és a Bizottság a megfelelő információk – köztük a bizalmas információk – lehető legnagyobb mértékű biztosításával segítik a politikatervezési folyamatot.”<sup>17</sup>

Az amszterdami szerződést követően is napirenden maradt a KKBP erősítésének szükségessége, de ettől kezdve a hangsúly a főképviselői pozíció megerősítésére, valamint a közös védelempolitika megteremtésére került. Az amszterdami szerződés szorosabbra fűzte a NYEU és az EU közötti kapcsolatot: a NYEU petersbergi válságkezelő feladatait az Európai Unióról szóló szerződésbe is beemelte.

## 5. A nizzai szerződéstől az alkotmányos szerződésig

A 2001-es laekeni nyilatkozat már választ keresett arra a kérdésre, hogy Európa milyen szerepet játszhat egy folyton változó világban, és hogyan tud politikai értelemben is vezető szerephez jutni az új világrendben. A nyilatkozat emellett utalt arra a társadalmi elvárássra is, hogy Európa minél hatékonyabban és koherensebben tudjon részt venni a kül- és biztonságpolitika alakításában.<sup>18</sup>

A nizzai szerződés aláírását követően 2001-ben kezdődött el az EU kül- és biztonságpolitikáját is érintő szerződéses reformfolyamat, amelynek egyik fontos célkitűzése az EU nemzetközi szerepvállalásának megerősítése volt. Annak ellenére, hogy a 2003. február 1-jén hatályba lépett nizzai szerződés a kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos számos kérdésre (nemzetközi jogalanyiség, nemzetközi képviselő stb.) továbbra sem adott megfelelő válaszokat, a 90-es évek végén a Tanács által eldöntött reformokat szerződéses keretekbe illesztette. A döntéshozatali folyamatokban változást jelentett, hogy a Tanács számára lehetővé tette a minősített többségi döntéshozatalt a különleges képviselő kinevezésénél is [a 23. cikk (1) bekezdésének rendelkezéseitől eltérve]. A nizzai szerződés kidolgozásával, illetve aláírásával párhuzamosan megkezdődött az európai biztonság- és védelempolitika intézményrendszerének létrehozása.

Válaszul a biztonsági kihívások kapcsán a külkapcsolatok rendszerében megjelenő új fejleményekre, a tagállamok újragondolták a KKBP intézményi keretét. Noha a rugalmas

<sup>17</sup> Amszterdami szerződés, 6. Nyilatkozat egy politikai tervező és korai előrejelző egység létrehozásáról.

<sup>18</sup> Laeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union. *Bulletin of the European Union*, 2001/12. Elérhető: [www.cvce.eu/en/obj/laeken\\_declaration\\_on\\_the\\_future\\_of\\_the\\_european\\_union\\_15\\_december\\_2001-en-a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55.html](http://www.cvce.eu/en/obj/laeken_declaration_on_the_future_of_the_european_union_15_december_2001-en-a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

integrációval vagy többsebességes EU-val kapcsolatos viták már korábban megkezdődtek, az amszterdami szerződéssel létrehozott megerősített együttműködést a nizzai szerződés terjesztette ki a nem katonai vagy védelmi vonatkozású KKBP-ügyekre (együttes fellépés vagy közös álláspont végrehajtása).

A reformok közül fontos például megemlíteni az EU közös kül- és biztonságpolitikájával, ezen belül a biztonság- és védelempolitikával foglalkozó nagyköveti szintű testület, a Politikai és Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee – PSC) létrehozását (2001-es tanácsi határozat), illetve a szerződéses keretek közé illesztését. A PSC legfontosabb feladata a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása (EUSZ 25. cikk) lett.

## 6. Laekentől az alkotmányos szerződésig

A 2000-es évek elején megerősödő föderalista eszmék és a 2001-es laekeni nyilatkozat alapján egy, a tagállamok parlamentjeinek tagjaiból is álló Konventet hívtak össze az úgynevezett alkotmányos szerződés megszövegezése érdekében. A 2002 februárjától 2003 júliusáig tartó konvent munkájával kezdődő folyamat végül a 2005-ben a francia és holland népszavazásokon elbukott alkotmányos szerződéssel (Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról, *The Treaty Establishing a Constitution for Europe*, 2004), majd véglegesen 2007-ben a lisszaboni szerződéssel zárult. Meg kell jegyeznünk, hogy az alkotmányos szerződés gyakorlatilag már évekkel a lisszaboni (reform) szerződés előtt tartalmazta mindazokat az együttműködési rendszereket, amelyeket a lisszaboni szerződésben végül kodifikáltak.

A hosszúra nyúló egyeztetési folyamatot követően 2004-ben, Rómában aláírt alkotmányos szerződést a tagállamok ugyan nem ratifikálták, mégis a szövegezése és előkészítése körül folyó viták ismét a felszínre hozták az integrációval kapcsolatos alapvető kérdéseket: az integráció alkotmányos vagy szerződéses jellegét. Annak ellenére, hogy az integráció történetében ez a dokumentum használta először az alkotmány kifejezést, – nem beszélhetünk valódi alkotmányról, hanem annak számos újdonsága ellenére megmaradt a nemzetközi szerződéses jellege. A szerződés címe ugyanis éppen azt az alapvető feszültséget igyekezett feloldani, amely az Európai Unió jogrendszerének sajátosságaiból fakadt. A tervezet elfogadása fontos lépés volt az uniós alkotmányozás felé, azonban továbbra is fenntartotta a szuverén államok közötti szerződéses jellegét. Az alkotmányos szerződés az egységesebb külső fellépés (egy hang) érdekében vezette volna be az Európai Unió külügyminiszteri posztját (Union Minister for Foreign Affairs – UMFA), ami a későbbi lisszaboni szerződéshez hasonlóan három pozíciót (az EB külkapcsolatokért felelős biztos, a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő és a soros elnök) illesztett volna egybe.

## 7. Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról

### I-28 cikk: Az Unió külügyminisztere

„(1) Az Európai Tanács, minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével, kinevezi az Unió külügyminiszterét. Megbízatását az Európai Tanács ugyanilyen eljárás keretében megszüntetheti.

(2) Az Unió külügyminisztere irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját. Javaslatával hozzájárul e politika alakításához, és azt a Tanácstól kapott felhatalmazásban foglaltak szerint végrehajtja. Ugyanígy jár el a közös biztonság- és védelempolitika területén.

(3) Az Unió külügyminisztere a Külügyek Tanácsának elnöke.

(4) Az Unió külügyminisztere a Bizottság egyik alelnöke. Biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját. A Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért. Az Unió külügyminisztere a Bizottságon belüli feladatainak gyakorlása során és kizárólag e feladatok körében – annyiban, amennyiben ez összhangban áll a (2) és (3) bekezdésben meghatározottakkal – a Bizottság működésére irányadó eljárások szerint jár el.”<sup>19</sup>

Az alkotmányszerződést elutasító holland és francia népszavazásokat (2005) követően kialakult alkotmányos válságon a soros elnökséget 2007 első felében betöltő Németország és elsősorban Angela Merkel kancellár kompromisszumkereső munkája következtében sikerült túljutni. A féléves német elnökség legnagyobb sikerének minősül, hogy márciusban, a római szerződések aláírásának 50. évfordulóján sor került a reformfolyamatot újraindító berlini nyilatkozat elfogadására. Ezt követően az úgynevezett Amato-csoport (Akcióbizottság az Európai Demokráciáért – Action Committee for European Democracy – ACED)<sup>20</sup> munkája és a politikai kompromisszumok következtében sor kerülhetett az addigi szerződéseket módosító – hangsúlyozottan nem azok helyébe lépő – lisszaboni szerződés elfogadására. A megoldást éppen az segítette, hogy a szövegből kivették az alkotmányra és ezáltal az állami jellegre utaló részeket, valamint fogalmakat (zászló, himnusz, törvény, kerettörvény, külügyminiszter). Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a szimbolikus változások ellenére a közös kül- és biztonságpolitikát, illetve benne az európai biztonság- és védelempolitikát létrehozó főbb döntések nem módosultak, így számos nyitott kérdést (például a 44. cikk vagy az úgynevezett Pesco) hagytak a 2000-es évek föderalista hangulatában meghozott döntések.

<sup>19</sup> Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról. Elérhető: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe\\_hu.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>20</sup> Az Amato-csoportot Giuliano Amato, volt olasz miniszterelnök, akkori belügyminiszter és a Konvent alelnöke vezette. A csoport tagjai „bölcsek” európai politikusok voltak, legfőbb feladatuknak az alkotmányos szerződés átdolgozása számított. A 16 fős csoportnak magyar részről Martonyi János külügyminiszter volt a tagja. Elkészült tervezetük a lisszaboni szerződés alapját képezte.

## 8. Összegzés

A hidegháború végével alapvető változások történtek a nemzetközi rendszerben, amelyek meghatározó hatást gyakoroltak az EU KKBP kialakulására. A bipoláris nemzetközi rendszer szétesését követően a biztonság fogalma és értelmezése megváltozott. A Szovjetunió széthullásával megszűntek a bipoláris fenyegetések, és ezzel együtt a biztonság megítélése is változott, majd új típusú fenyegetések (például nemzetközi terrorizmus) jelentek meg. Az EU, a NYEU-val és a NATO-val együtt az új kihívásokra választ keresve, feladataikat, tagsági és képességi rendszerüket átalakították (A NATO esetében például partnerségi programok és összetettebb tagsági rendszer jött létre.)

A változások tekintetében mérőföldkőnek számító Európai Unióról szóló szerződést 1992 februárjában írták alá, majd 1993 novemberében lépett hatályba, és így az Európai Közösségek hárompilléres Európai Unióvá alakult.<sup>21</sup>

Az Unió céljai között szerepelt a közös valuta bevezetése, a közös kül- és biztonságpolitika hivatalossá tétele. A maastrichti szerződés második pillére jelentette az intézményesített közös kül- és biztonságpolitika létrehozását, amely a szerződésben megjelölt célokat szolgáló közös akciókra irányult. A gyakorlatban ez csupán annyit jelentett, hogy az új szerződéssel létrejövő KKBP az EPE helyébe lépve, annak hagyományos mechanizmusait erősítette meg.

Ki kell emelnünk, hogy a „közös” szó használata ellenére a külpolitika továbbra sem került közösségi hatáskörbe, kormányközi alapon működött tovább, a döntésekben továbbra is a kormányoknak, a Tanácsnak volt meghatározó szerepe. Fontos azonban megjegyezni, hogy a kormányközi egyeztetés fokozatosan a külpolitikai területeken túl a védelmi és biztonságpolitikai területekre is kiterjedt. Az újonnan létrejövő pilléres rendszerben az EU harmadik pillére alá a bel- és igazságügyi együttműködés területei tartoztak.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> 1992-ben Dánia népszavazással elutasította a maastrichti szerződést. 1993-ban végül egy újabb népszavazással elfogadták.

<sup>22</sup> A maastrichti szerződés K.I. cikke rögzítette a bel- és igazságügyi együttműködéshez tartozó területeket: menekültpolitika, személyek ellenőrzése az uniós államok külső határain, bevándorláspolitikai, harmadik országok állampolgárait érintő ügyek, kábítószer elleni harc, küzdelem a nemzetközi csalások ellen, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben, igazságügyi együttműködés büntetőügyekben, vámügyi együttműködés, rendőrségi együttműködés (kábitószer-kereskedelem, terrorizmus, nemzetközi bűnözés).

## IX. Az európai biztonság- és védelempolitika

Noha napjainkban egyre több vitát gerjeszt egy esetleges európai hadsereg létrehozásának kérdése, a KBVP-vel kapcsolatos döntéshozatali szinten kiépülő politikai és katonai struktúrák ellenére a tágabb együttműködés területén belül mind a mai napig csupán az uniós (például EU BG)<sup>1</sup> vagy azon kívüli keretek között, kormányközi alapon létrejövő, bi- vagy multilaterális együttműködési formák sokaságáról beszélhetünk (például Eurocorps,<sup>2</sup> Euromarfor,<sup>3</sup> Eurogendfor<sup>4</sup> stb.), amelyek esetenként a NATO haderőstruktúrájának is részét képezik (például a Euromarfor).

### **Az uniós kereteken kívül létező európai védelmi együttműködési formák egy példája: Euromarfor**

Az európai védelem területén megvalósuló multilaterális együttműködés egyik fontos példája az 1995-ben létrejövő Euromarfor. A liszaboni nyilatkozattal létrejövő tengerészeti és szárazföldi erők (Eurofor) közötti együttműködéseket Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Portugália hozta létre azzal a céllal, hogy elsősorban a WEU által meghatározott Petersberg-típusú, humanitárius, békefenntartó feladatok ellátásában vegyen részt. Az EU mellett a NATO, ENSZ vagy EBESZ által vezetett műveletekben is részt vehetnek. Az Euromarfort mindeddig több mint harmincszor aktiválták, például a Földközi-tengeren az Active Endeavour, illetve az Indiai-óceánon a NATO vezette „Enduring Freedom” műveletekben, az ENSZ vezette UNIFIL<sup>5</sup> misszióban, de például az EU Atalanta műveletében is részt vett. A rendkívül rugalmas együttműködési formában működő Euromarfornak nincs állandó parancsnoki struktúrája.<sup>6</sup>

### 1. Történelmi háttér

Egy esetleges európai hadsereg létrehozásának ötlete a hidegháború kezdetén, az 50-es években francia részről merült föl először. A Plevén-terv, azaz az európai védelmi közösség föderalista terve 1954-ben elbukott, így döntéshozatali szinten évtizedekig nem is esett újra

<sup>1</sup> Battlegroup – harccsoport.

<sup>2</sup> European Corps – Európai Hadtest.

<sup>3</sup> European Maritime Force, Euromarfor – Európai Tengerészeti Erő.

<sup>4</sup> European Gendarmerie Force – Európai Csendőrség.

<sup>5</sup> United Nations Interim Force in Lebanon – Az ENSZ ideiglenes erői Libanonban.

<sup>6</sup> *Euromarfor*. Elérhető: [www.euromarfor.org](http://www.euromarfor.org) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

szó róla, az integráció nem védelmi, hanem gazdasági területen indult útjára. A 40-es évek végétől Európa számára a kollektív, katonai védelmet a NATO, és azon keresztül az Amerikai Egyesült Államok biztosította.

A hidegháború idején, az EVK bukását követően létrejött NYEU a NATO árnyékában fokozatosan kiüresedett, majd a 80-as években lassan újraéledt, a szervezet ismét megtöltődött tartalommal. Ezzel a folyamattal párhuzamosan a maastrichti szerződéssel létrejövő Európai Unió nem csupán a közös kül- és biztonságpolitikára, hanem azon belül a védelmi és biztonsági területekre vonatkozó utalást is tartalmazott, és célul tűzte ki az európai védelmi együttműködés megvalósítását. A 90-es években lejátszódó folyamat végül a NYEU feladatainak átvételéhez, majd teljes megszűnéséhez vezetett.<sup>7</sup>

#### **Maastrichti szerződés V. J.4. (1) bekezdés**

„A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Európai Unió biztonságára vonatkozó valamennyi kérdést, beleértve végül egy közös védelmi politika meghatározását, amely idővel közös védelemhez vezethet.”

## **2. A NYEU átalakulása és a bipoláris nemzetközi rendszer összeomlását követően bevezetett változások**

Az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP, angolul European Security and Defence Policy – ESDP)<sup>8</sup> intézményesített alapjait a maastrichti szerződés fektette le. Az Európai Unió létrejöttével párhuzamosan zajlott a NYEU feladatainak újraértékelésével és újra-definiálásával kapcsolatos folyamat is. A később létrejövő EBVP/KBVP alapelveit a NYEU Tanácsának 1992-es petersbergi (miniszteri) értekezletén határozták meg. Ennek értelmében a kollektív védelem kérdése a NATO felelősségi körébe, a válságkezelési és megelőzési, béketeremtő, illetve humanitárius jellegű feladatok a NYEU saját hatáskörébe tartoztak.

1992. június 19-én a NYEU miniszteri tanácsa a Bonn melletti Petersbergben úgy döntött, hogy a szervezet 1. a humanitárius és evakuációs, 2. békefenntartási és 3. válságkezelési feladatokat (harcoló alakulatok bevetése válságkezelés céljából, beleértve a béketeremtést) is elláthat (petersbergi feladatok). A petersbergi nyilatkozat alapján ezen feladatok ellátása az EBEÉ és az ENSZ mandátuma alapján lehetséges.<sup>9</sup>

Az EU-t létrehozó szerződéssel intézményesített kapcsolat jött létre az EU és a Nyugat-európai Unió között. 1992-től a NYEU az EU számára hadműveleti lehetőségeket biztosított az úgynevezett petersbergi feladatok ellátása területén. A maastrichti szerződést követően a közös kül- és biztonságpolitika területén részben a védelmi kérdések beillesztése, illetve a szükséges intézményi reformok előkészítése képezte a szakmai és politikai viták tárgyát. A 90-es évek elején az öbölháború és a jugoszláv utódállamok között folyó

<sup>7</sup> Lásd részletesebben: GAZDAG (2005a): i. m. 270–282.

<sup>8</sup> Az európai biztonság- és védelempolitika a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően közös biztonság- és védelempolitika, Common Security and Defence Policy – CSDP.

<sup>9</sup> Petersberg Declaration (1992).



háborúk következtében sor kerülhetett a NYEU-akciók indítására. A folyamatosan változó nemzetközi biztonsági helyzet szükségessé tette a közös kül- és biztonságpolitika továbbfejlesztését, illetve a védelmi kérdések beemelését a második pillérbe.

A fokozatosan az EU szerves részévé váló NYEU a 80-as évek végétől elsősorban az Öböl és a volt Jugoszlávia térségében végzett a petersbergi feladatokkal összefüggő tevékenységet. Ebben az időszakban még nem dőlt el, hogy a NYEU vagy az EU lesz-e az európai védelmi identitást megvalósító szervezet. A 90-es évek közepén a NATO a szövetségben belül még a NYEU-n keresztül igyekezett kialakítani az európai biztonsági és védelmi identitást (European Security and Defence Identity – ESDI). Ezt támasztotta alá, hogy az 1996-os berlini NATO-csúcs az ESDI kialakításában az elsődleges szerepet még a NYEU-nak szánta.<sup>10</sup>

### A NYEU műveleti tevékenységei

- 1988–1990: aknamentesítés a Perzsa-öbölben;
- 1990: humanitárius segítségnyújtás Észak-Irakban a kurd lakosságnak;
- 1993–1995: tengerészeti ellenőrző művelet a jugoszláv embargó betartatására az Adriai-tengeren;
- 1993–1995: határellenőrzés a jugoszláv embargó betartatására a Duna mentén;
- 1993–1996: rendőri kontingens Mostarban;
- 1997–2001: többnemzeti rendőri tanácsadó misszió Albániában;
- 1999–2001: aknamentesítés Horvátországban;
- 1998–1999: műholdas megfigyelés Koszovóban.<sup>11</sup>

A duplikációk elkerülése érdekében az új típusú feladatok végrehajtása a NATO és a NYEU közötti viszony rendezését kívánta. 1996-ban a NATO elvi döntést, majd 1999-ben határozatot hozott arról, hogy amennyiben a szervezet nem kíván részt venni egy petersbergi típusú katonai akcióban, akkor kölcsönadják a szövetség katonai eszközeit. Ebben az időszakban a legfontosabb kérdésnek az számított, hogy a NYEU vajon a két szervezet között a NATO európai „lábává” válik, vagy majd végleg beintegrálódik az EU-ba. A kérdés végül az amszterdami szerződéssel zárult le, amikor eldőlt, hogy a petersbergi típusú katonai akciók végrehajtását a NYEU-tól az EU veszi át. A szerződés életbelépését követően megkezdődött az európai védelem- és biztonságpolitika, valamint ezzel együtt az uniós katonai struktúrák fokozatos kiépülése.

1998-ban az osztrák soros elnökség idején az EU tagállamainak védelmi miniszterei megtartották első informális találkozójukat, majd 1999 júniusában a kölni Európai Tanács elhatározta, hogy az EU a NYEU legfőbb feladatait integrálja. Ettől kezdve uniós szinten egyértelműen a kollektív védelem helyett a válságkezelésre került a hangsúly, illetve megkezdődött az európai biztonság- és védelempolitika kiépítése.

<sup>10</sup> DE PUIG, Lluís Maria (1998): The European Security and Defence Identity within NATO. *NATO Review*, Vol. 46. No. 2. 6–9. Elérhető: [www.nato.int/docu/review/1998/9802-03.htm](http://www.nato.int/docu/review/1998/9802-03.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>11</sup> CSIKI (2010): *i. m.* 71.



Az amszterdami szerződés szorosabbra fűzte a NYEU és az EU közötti kapcsolatot: a NYEU petersbergi válságkezelő feladatait az Európai Unióról szóló szerződésbe is beemelte, az Unió felkérhette a NYEU-t ezek végrehajtására.

#### **Amszterdami szerződés, Szerződés az Európai Unióról 17. cikk (korábbi J.7. cikk)**

„(1) A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve egy közös védelmi politikának a második albekezdéssel összhangban történő fokozatos kialakítását, amely – ha az Európai Tanács így határoz – közös védelemhez vezethet. Ebben az esetben az Európai Tanács a tagállamoknak ajánlja egy ilyen határozatnak az alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadását.

A Nyugat-európai Unió (NYEU), amely az Uniót – különösen a (2) bekezdéssel összefüggésben – műveleti képességekhez juttatja, az Unió fejlődésének szerves része. A NYEU támogatja az Uniót a közös kül- és biztonságpolitika e cikkben meghatározottak szerinti védelmi szempontjainak a kialakításában. Az Unió ennek megfelelően ösztönzi a NYEU-val való szorosabb intézményi kapcsolatokat, figyelemmel annak lehetőségére, hogy az Európai Tanács ilyen értelmű határozata esetén a NYEU az Unióba integrálódjon. Ebben az esetben az Európai Tanács a tagállamoknak ajánlja egy ilyen határozatnak az alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadását.

Az Unió e cikk szerinti politikája nem érinti egyes tagállamok biztonság- és védelmi politikájának egyedi jellegét, tiszteletben tartja azoknak a tagállamoknak az Észak-atlanti Szerződés alapján vállalt kötelezettségeit, amelyek közös védelmüket az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében (NATO) látják megvalósítottaknak, és összeegyeztethető az annak keretében meghatározott közös biztonság- és védelmi politikával.

A közös védelmi politika fokozatos kialakítását a tagállamok – az általuk megfelelőnek ítélt mértékben – a közöttük a fegyverkezés terén megvalósuló együttműködéssel fogják támogatni.

(2) Az ebben a cikkben szereplő kérdések magukban foglalják a humanitárius és mentési feladatokat, a békefenntartó feladatokat és a harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait, beleértve a béketeremtést is.

(3) Az Unió igénybe veszi a NYEU-t védelmi vonatkozású határozatainak és fellépéseinek kidolgozásában és végrehajtásában.

Az Európai Tanácsnak az iránymutatások megállapítására vonatkozó 13. cikk szerinti hatásköre a NYEU-ra is kiterjed azokban az ügyekben, amelyekben az Unió a NYEU-t igénybe veszi.

Amikor az Unió a (2) bekezdésben említett feladatokra vonatkozó határozatainak kidolgozásában és végrehajtásában igénybe veszi a NYEU-t, az Unió minden tagállama jogosult arra, hogy a kérdéses feladatokban teljes mértékben részt vegyen. A Tanács a NYEU intézményeivel egyetértésben elfogadja a szükséges gyakorlati intézkedéseket annak érdekében, hogy a kérdéses feladatban közreműködő tagállamok teljes mértékben és egyenjogúan részt vehessenek a NYEU-ban folyó tervezésben és döntéshozatalban.

Az e bekezdésben szabályozott védelmi vonatkozású határozatok nem sérthetik az (1) bekezdés harmadik albekezdésében említett politikákat és kötelezettségeket.

(4) E cikk rendelkezései nem akadályozzák szorosabb együttműködés kialakítását két vagy több tagállam között kétoldalú szinten, a NYEU, illetve az Atlanti Szövetség keretében, feltéve hogy az együttműködés nem sérti, illetve nem hátráltatja az e cím-ben foglalt együttműködést.

(5) Az ebben a cikkben foglalt célkitűzések előmozdítása érdekében e cikk rendelkezéseinek felülvizsgálatára kerül sor a 48. cikknek megfelelően.”

### 3. Az EBVP létrejötte

A volt jugoszláv térségben a 90-es években folyó háborúk (elsősorban a koszovói és boszniai válság) azonban egyre inkább felszínre hozták az önálló európai katonai képesség hiányából fakadó nemzetközi érdekérvényesítéssel összefüggő problémákat. A védelempolitika területén induló kezdeményezések alapját és az integráció e területén történő előrelépés szempontjából egyértelmű fordulópontot az 1998-as saint-malói francia–brit (Tony Blair és Jacques Chirac) közös nyilatkozat jelentette.<sup>12</sup>

Az EU két vezető katonai és atomhatalma, Franciaország és az Egyesült Királyság által aláírt nyilatkozat történelmi jelentőségét elsősorban az adta, hogy a hagyományosan euroszeptikus Egyesült Királyság Európa-politikája Tony Blair baloldali kormánya idején jelentősen megváltozott, és így lehetővé vált a közös kül- és biztonságpolitika keretein belül a közös európai biztonság- és védelempolitika területén az együttműködés elindítása. A nyilatkozat első pontja az amszterdami szerződés végrehajtását sürgette annak érdekében, hogy az EU a nemzetközi kapcsolatokban képes legyen valódi szereplőként megjelenni. A második pont az önálló cselekvési képesség érdekében saját hiteles katonai erő létrehozására tett javaslatot, természetesen a NATO-kötelezettségek figyelembevételével. A harmadik pont az önálló döntéshozatali képességek (például helyzetelemzés, hírszerzés, stratégiai tervezőképesség) kialakítását vetette fel. A negyedik pont szerint a megerősített fegyveres erők érdekében az európai védelmi ipar fejlesztése vált szükségessé. Az ötödik pontban a felek kötelezettséget vállaltak arra vonatkozóan, hogy közösen segítik az EU-t a fenti célok elérése érdekében.<sup>13</sup>

A Tony Blair és Jacques Chirac által aláírt nyilatkozat egyértelműen katalizátorként szolgált az elkövetkező néhány év reformjai szempontjából, amelyeknek elengedhetetlen feltétele volt, hogy az EU elnökségét 1999. első felében betöltő Németország is a reformok mellé állt. Már ekkor egyértelművé vált, hogy az EU három meghatározó katonai és gazdasági hatalmának közös politikai akarata nélkül ezen a területen az integráció mélyítésére, szorosabb együttműködési formák kialakítására nem kerülhet sor. Noha számtalanszor hallhatjuk, hogy az Egyesült Királyság számos esetben akadályozta az integráció mélyítésének folyamatát, a biztonság- és védelempolitika esetében két fontos időszakban is, 1998-ban és 2003-ban a brit kormányok meghatározó szerepet játszottak e szakpolitika kiépülésében és mélyülésében.

<sup>12</sup> *Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British–French Summit, Saint-Malo, 3–4 December 1998.*

<sup>13</sup> Uo.

1999 áprilisában a NATO washingtoni csúcstalálkozóján döntés született a NYEU és/vagy az EU által vezetett műveletekben a NATO eszközeinek és képességeinek használatáról. Az európai döntések alapját 1999-ben az amerikai külügyminiszter, Madeleine Albright elhíresült 3D elve (*no „decoupling”*, azaz az EU NATO-tól való leválásának megelőzése; *no „duplication”*, a felesleges kiadásnövelő intézményi duplikáció; *no „discrimination”*, vagyis a nem EU-tagállam NATO-tagokkal – például Törökország – szembeni diszkrimináció elkerülése) jelentette. A kisebb megállapodási rendszert jelentő DCI (Defence Capabilities Initiative – védelmi képesség-kezdeményezés) keretében (1999) meghirdetett 3D elve kiindulópontot jelentett a 2003-as EU–NATO-megállapodáshoz (Berlin Plusz), amely a képességek megkettőződésének kiküszöbölését és a két szervezet közötti kommunikáció erősítését kívánta elősegíteni.

A NATO-n belüli egyeztetéseket követően megrendezett 1999. júniusi kölni Európai Tanácson döntés született az európai biztonság- és védelempolitika kialakításáról. Az állam- és kormányfők döntése szerint a párhuzamok felszámolása érdekében a NYEU funkcióinak jelentős részét 2000 végéig az EU vette át, és integrálta. Emellett döntés született az európai katonai képességek közös fejlesztéséről. A csúcs természetesen deklarálta, hogy a kollektív védelem letéteményese a tagállamok számára továbbra is a NATO marad.<sup>14</sup> A 2000-es évek elején, a nyugati szövetségi rendszeren, azaz a NATO-n belül a jugoszláv válság tapasztalataiból okulva a kollektív védelemről a válságkezelésre helyeződött. A 2000-es évektől a NATO is expedíciós műveletek végrehajtására rendezkedett be.

Az amszterdami szerződés hatálybalépését követően, 1999 októberétől az EU első közös kül- és biztonságpolitikai főképviseleje (egyben a Tanács főtitkára) a NATO volt főtitkára, Javier Solana lett. Solana feladata a Tanács soros elnökségének KKBP területén történő segítése, illetve az elnökség kérésére külső partnerekkel való párbeszéd megvalósítása volt. A főképviselelő poszt továbbra is számos kérdést hagyott nyitva. Ezek közé tartozik, hogy a Tanács főtitkára és az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa között megmaradt a hatáskörbéli átfedés. Ezt kívánta áthidalni az úgynevezett *trojka*, a Tanács soros elnöke, főtitkára és az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa közti szoros együttműködés. A NYEU integrálásának, valamint az európai biztonság- és védelempolitika kialakításának folyamatát jelentős mértékben segítette, hogy 1999 novemberében Javier Solanát (Mr. CFSP), az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselelőjét a NYEU főtitkárává is megválasztották.

A Kölnben meghatározott iránymutatásokra építve a közös európai biztonság- és védelempolitika (Common European Security and Defence Policy – CESDP) konkrét feladatait, illetve a képességfejlesztési célkitűzéseket (Helsinki Headline Goal 2003) az Európai Tanács 1999. decemberi helsinki ülése határozta meg.<sup>15</sup> Célul tűzte ki a biztonságpolitikai döntéshozatal önálló képességének megteremtését. A célok elérése érdekében átalakult a KKBP szervezeti struktúrája: a Tanácson belül új politikai és katonai szervek (Politikai és Biztonsági Bizottság, Katonai Bizottság és a Katonai Törzs) felállításáról döntöttek.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> *Presidency Conclusions – Cologne European Council Meeting, 3 and 4 June 1999*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/57886.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/57886.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>15</sup> *Presidency Conclusions – Helsinki European Council Meeting, 10 and 11 December 1999*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/summits/hell\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hell_en.htm) (Letöltés ideje: 2017. 08. 01.)

<sup>16</sup> Uo.

A döntések előkészítését és operatív irányítását végző ideiglenes intézmények 2000-től, az állandóak pedig 2001-től kezdték meg működésüket.

Az intézményi reformok mellett döntés született a tagállamok által felajánlott és a petersbergi feladatokat lefedni képes 50–60 ezer fős hadtestszintű, 60 naptól egy évig alkalmazható intervenciós gyorsreagálású katonai erő 2003-ig végrehajtandó felállításáról. A kitűzött célok megvalósítását a 2000-ben Brüsszelben megrendezett képességfelajánlási konferencia alapozta meg, amelyen a tagállamok az eredeti terveket jócskán felülmúlva több mint 100 ezer katonát, 400 repülőgépet, 100 hadihajót ajánlottak fel. A sikerek ellenére már ekkor látszott, hogy a célkitűzések megvalósításához szükséges képességek területén számos hiányosság mutatkozott (például a stratégiai és taktikai szállítás terén, a fenntarthatóság és logisztika, kutatás-mentés, precíziós fegyverek, a légi utántöltés, parancsnokságok, a kommunikáció, a hírszerzés, légi felderítés stb.).

Fontos azonban annak hangsúlyozása, hogy ebben az esetben sem beszélhetünk önálló európai hadsereg kialakulásáról, csupán egy önkéntesen felajánlott, valójában csak papíron létező, egy esetleges konfliktus esetén bevethető többnemzeti szintű együttműködési formáról. A realitások ellenére az USA is számos alkalommal aggodalmát fejezte ki az európai önálló védelmi törekvések miatt, illetve a leválás (*decoupling*) és duplikáció (*duplication*) veszélyeire hívták fel a figyelmet. Nem is véletlen, hogy ebben az időszakban folyamatosan voltak a tárgyalások a NATO és az EU között a felmerült aggodalmak, illetve kérdések tisztázása érdekében.

A 2001-es képességfelajánlási konferencián megtárgyalt hiányosságok megszüntetése érdekében még ebben az évben megszületett az Európai képességi cselekvési terv (European Capabilities Action Plan – ECAP), amelynek legfontosabb célja az európai védelmi ipar és a haderők modernizálása, a hiányosságok csökkentése volt. Emellett útjára indult a megvalósítást követő úgynevezett képességfejlesztési mechanizmus (Capability Development Mechanism – CDM).<sup>17</sup> A sokszor elavult, elsősorban a hidegháborús viszonyokra kialakított tagállami haderők fejlesztését – és így a kitűzött célok sikeres megvalósulását – számos tényező akadályozta. Ezek közé sorolhatjuk a tagállami politikai akarat hiánya mellett az átlagosan alacsony védelmi költségvetést, az EU-n belül is megfigyelhető transzatlanti megosztottságot (atlantisták: Egyesült Királyság és Dánia, semlegesek: Ausztria, Finnország, integrációpártiak: például a német–francia–belga–luxemburgi négyes tervureni koncepciója)<sup>18</sup> vagy éppen az USA-hoz fűződő számos esetben ellentmondásos viszonyt.<sup>19</sup>

Nem is véletlen, hogy valójában nem sikerült teljesíteni az 1999-ben kitűzött célokat, így 2003-ban új *Headline Goal*t határoztak meg, amelynek céldátuma 2010-re módosult. Ezzel párhuzamosan, az úgynevezett Barnier-javaslat alapján – az alulról építkező képességfejlesztési folyamatot kiegészítve – döntés született egy, a folyamatot felülről segítő uniós

<sup>17</sup> Lásd részletesebben: RÁCZ András (2008b): *Az Európai Unió katonai képességeinek fejlődése 1999–2004*. Doktori disszertáció. ELTE BTK Történelemtudományok Doktori Iskola. Elérhető: <http://doktori.btk.elte.hu/hist/racz/diss.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>18</sup> MISSIROLI, Antonio ed. (2003): *From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents*. Vol. IV. *Chaillot Papers*, No. 67. 36–39. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp067e.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp067e.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>19</sup> Lásd részletesebben: GAZDAG (2005a): *i. m.* 287–298.

ügynökség, az Európai Védelmi Ügynökség 2004-es felállításáról.<sup>20</sup> A 2010-re módosított képességfejlesztési célkitűzések a harccsoport-koncepció kidolgozását és elindítását követően a háttérbe szorult, utoljára 2008-ban a Tanács francia elnöksége alatt került napirendre.<sup>21</sup>

## 4. Az EBVP intézményi struktúrájának kiépítése

A 2000. decemberi nizzai Európai Tanács elfogadta a közös európai biztonság- és védelempolitikára vonatkozó elnökségi jelentésben szereplő javaslatokat, és így kezdetét vette az új intézményi struktúra kiépítése, a Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Bizottság és az EU Katonai Törzsének felállítása.<sup>22</sup>

### 4.1. A Politikai és Biztonsági Bizottság

Az új intézményi rendszer egyik legfontosabb újítása a nagyköveti szintű testület, a Politikai és Biztonsági Bizottság felállítása volt. A 2000-től ideiglenesen (Decision 2000/143/CSFP) 2001-től pedig állandóan, a Tanács irányítása alatt működő nagyköveti szintű bizottság a KKBP és azon belül a KBVP teljes területén a politikai és stratégiai irányításért felel.<sup>23</sup> A PSC egyik legfontosabb feladata az EU válságkezelési műveleteinek (civil misszióinak és katonai műveleteinek) politikai kontrollja és az ezekkel kapcsolatos stratégiai irányítás gyakorlása. Az új struktúra és a politikai kontroll módja is világosan mutatja az EBVP tisztán kormányközi jellegét, hiszen a műveletek vagy missziók politikai ellenőrzésével kapcsolatban az Európai Parlament semmilyen hatáskört nem kapott, csupán a költségvetések ellenőrzésén keresztül játszhat fontosabb szerepet. Mindez azt is jelenti, hogy a katonai jellegű műveletek és missziók felett a politikai ellenőrzést a tanácsi intézményrendszeren keresztül a tagállamok továbbra is saját maguk hatáskörében tartották. A PSC-üléseket a lisszaboni szerződés hatálybalépését, valamint az EKSZ felállítását (2011) követően az EKSZ által kijelölt állandó elnök vezeti.

A politikai ellenőrzés és stratégiai irányítás elve kezdetektől magában foglalta a tervezési dokumentumok módosítására vonatkozó hatáskörök Tanácstól történő átvételét, az EU műveleti parancsnoka, illetve az EU-erők főparancsnokának kinevezésére vonatkozó további döntések meghozatalának hatáskörét. A „PSC rendszeres időközönként jelentést tesz

<sup>20</sup> *The Birth of an Agency*. Elérhető: [www.eda.europa.eu/aboutus/our-history/the-birth-of-an-agency](http://www.eda.europa.eu/aboutus/our-history/the-birth-of-an-agency) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>21</sup> Biscop, Sven (2017a): Je parle donc je suis? The raison d'être of the CSDP. In REHRL, Jochen – GLUME, Galia eds.: *Handbook on CSDP Missions and Operations. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Vienna, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. 18. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/336bd2c3-e9dc-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-en> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>22</sup> *Presidency Conclusions – Nice European Council Meeting, 7, 8 and 9 December 2000*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/21005/nice-european-council-presidency-conclusions.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21005/nice-european-council-presidency-conclusions.pdf) (Letöltés ideje: 2017. 08. 01.)

<sup>23</sup> *A Tanács határozata (2001. január 22.) a Politikai és Biztonsági Bizottság létrehozásáról*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001D0078&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

a Tanácsnak, és rendszeres időközönként megkapja az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUKB) elnökének jelentéseit az EU katonai műveletének végrehajtásáról.”<sup>24</sup>

### Nizzai szerződés: Az Európai Unióról szóló szerződés

25. cikk

„Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 207. cikkének sérelme nélkül a Politikai és Biztonsági Bizottság figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzet alakulását a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken, és hozzájárul a politikák meghatározásához azáltal, hogy a Tanács kérelmére vagy saját kezdeményezésére véleményeket terjeszt a Tanács elé. Az elnökség és a Bizottság hatásköreinek sérelme nélkül a Politikai és Biztonsági Bizottság figyelemmel kíséri továbbá az elfogadott politikák végrehajtását.

E cím keretén belül a Tanács felelőssége mellett ez a bizottság gyakorolja a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását.

A válságkezelési művelet céljára és időtartamára, amelyet a Tanács határoz meg, a Tanács – a 47. cikk sérelme nélkül – felhatalmazhatja a bizottságot, hogy meghozza a művelet politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó megfelelő határozatokat.”<sup>25</sup>

## 4.2. Az EU Katonai Bizottsága

A 2000-től szintén ideiglenesen (Decision 2000/144/CFSP), majd 2001-től véglegesen működő Katonai Bizottság (European Union Military Committee – EUMC) tagjai a tagállamok vezérkari főnökeinek katonai képviselői. Az EUMC a Tanács legfelsőbb szintű katonai testülete; katonai tanácsokat és ajánlásokat nyújt a Politikai és Biztonsági Bizottságnak, irányítja az EU Katonai Törzstét, illetve fontos szerepet játszik a válságkezelő műveletek kidolgozásában.<sup>26</sup> Fontos megjegyezni, hogy számos ország esetében – így Magyarország esetében is – kétsapkás a képviselő, azaz egy személyben katonai képviselő a NATO és az EU mellett (NATO MC,<sup>27</sup> EUMC). „Az EU Katonai Bizottsága (EUKB) felügyeli az EU műveleti parancsnokának felelősségi körében zajló EU katonai művelet megfelelő végrehajtását, megkapja az EU műveleti parancsnokának jelentéseit. Az EUKB elnöke a legfőbb összekötő az EU műveleti parancsnoka felé.”<sup>28</sup>

<sup>24</sup> A Tanács 2006/319/KKBP együttes fellépése (2006. április 27.) az Egyesült Nemzetek Szervezete Kongói Demokratikus Köztársaságbeli Missziójának (MONUC) a választási folyamat során történő támogatására irányuló európai uniós katonai műveletről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32006E0319> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>25</sup> Az Európai Unió elsődleges joga (2004). Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Elérhető: [https://www.univie.ac.at/RI/eur/20040401/HU\\_EU\\_Treaty\\_Vienna.pdf](https://www.univie.ac.at/RI/eur/20040401/HU_EU_Treaty_Vienna.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>26</sup> Council Decision of 22 January 2001 Setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0079&from=HU> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>27</sup> NATO Military Committee – NATO Katonai Bizottság.

<sup>28</sup> 2006/319/KKBP.



### 4.3. Az EU Katonai Törzse

Az EUMC-vel egyszerre hozták létre az EU Katonai Törzsét (Military Staff of the EU – EUMS), amely a tagállamok katonai szakértőiből áll. Az EUMS-t létrehozó tanácsi határozat kimondta: „Az EU tagállamai Helsinkiben úgy határoztak, hogy a Tanácson belül új, állandó politikai és katonai szerveket hoznak létre, amelyek lehetővé teszik az EU számára, hogy eleget tegyen az EU-Szerződésben meghatározott valamennyi konfliktus-megelőzési és válságkezelési feladatot – azaz a petersbergi feladatokat – érintő kötelezettségeinek.” Az EUMS a helsinki jelentésben előírtak szerint „a Tanács szervezetén belül katonai szakértői feladatokat lát el, és támogatást nyújt a CESDP<sup>29</sup> számára, többek között irányítja az EU által vezetett katonai válságkezelő műveleteket.”<sup>30</sup> Az eredetileg a Tanács főtitkársága alá tartozó testület,<sup>31</sup> a Katonai Törzs feladata a konkrét katonai műveletek stratégiai szintű tervezése és a helyzetértékelés.<sup>32</sup>

### 4.4. Politikai-Katonai Csoport

Az eddigi testületek mellett fontos megemlíteni a 2001-től működő Politikai-Katonai Csoportot (Political Military Group – PMG). A PMG-t a Coreper (Comité des Représentants Permanents, Állandó Képviselők Tanácsa) 2001. áprilisi határozata hozta létre. Feladata, hogy 1. segítse a Politikai és Biztonsági Bizottságot a CSDP-vel kapcsolatos előkészítő munkában, elsősorban a katonai kérdések politikai vonatkozására koncentrálni; 2. előkészítő és tanácsadó tevékenységet végezzen a PSC-nek; 3. emellett később az EU biztonsági szektor reformját célzó műveletei számára szakértői támogatást nyújt.<sup>33</sup>

### 4.5. Polgári Válságkezelő Bizottság

A Tanács 2000-ben hozta létre a tagállamok képviselőiből álló Polgári Válságkezelő Bizottságot (Committee for Civilian Aspects of Crisis management – Civcom), ami tanácsokkal segíti a Politikai és Biztonsági Bizottságot a válságkezelés polgári szempontjaival kapcsolatban. A Civcom „az új missziók tervezési dokumentumait készíti elő, ajánlásokat

<sup>29</sup> Common European Security and Defence Policy (CESDP).

<sup>30</sup> A Tanács határozata (2001. január 22.) az Európai Unió Katonai Törzsének létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001D0080&from=HU> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>31</sup> Az EKSZ megalakulásával annak része lett.

<sup>32</sup> Rácz András (2008a): Az ESDP fejlődésének első évtizede. *Nemzet és Biztonság*, 1. évf. 2. sz. 43–51. Elérhető: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/racz\\_andras-az\\_esdp\\_fejl\\_desenek\\_els\\_evtizede.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/racz_andras-az_esdp_fejl_desenek_els_evtizede.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>33</sup> JUHÁSZ Krisztina (2014a): Az Európai Unió válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 8. évf. 1. sz. 17. Elérhető: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2014-1-04.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); GREVI, Giovanni – HELLY, Damien – KEOHANE, Daniel eds. (2009): *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)*. Paris, The European Union Institute for Security Studies. 32. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESDP\\_10-web\\_0.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESDP_10-web_0.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

készít a Politikai és Biztonsági Bizottság számára, és részt vesz a polgári válságkezelésre és a polgári képességekre vonatkozó stratégiák kidolgozásában.”<sup>34</sup>

#### 4.6. EU Sitcen

A Javier Solana irányításával felállított Politikai Tervező és Korai Előrejelző Egységen belül 1999-től működött egy kezdetleges, a NYEU-tól átvett titkosszolgálati feladatokat ellátó Helyzetelemző Központ, amely Solana személyes kezdeményezésére jött létre. A 2001-es terrortámadások következményeként, a Tanács Titkárságán belül 2002-ben ebből jött létre az EU Sitcen (Joint Situation Centre), és elsősorban polgári feladatokat ellátó közös helyzet-elemző központtá alakult.<sup>35</sup> Kezdetben a Sitcen feladata elsősorban hét tagállam – Franciaország, Németország, Olaszország, Hollandia, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság – közötti információmegosztás volt. 2005-ben feladata a terrorizmusellenes küzdelemmel is kiegészült, és a Sitcenen belül egy terrorizmusellenes csoport jött létre (Counter Terrorism Group – CTG). A szervezet életében a következő jelentős változás 2007-ben történt, amikor az Egységes Hírszerző Elemző Képesség (Single Intelligence Analysis Capacity – SIAC) is létrejött. A SIAC feladatának a válságok korai előrejelzése és helyzetelemzés számított, amihez az EUMS katonai hírszerzéssel kapcsolatos jelentéseit is feldolgozta.<sup>36</sup>

### 5. Nizzai szerződés

A 2001-ben aláírt és 2003-ban hatályba lépett nizzai szerződés – annak ellenére, hogy utalást még tartalmaz a szervezetre – a gyakorlatban szinte teljesen kiüresítette a NYEU-t (MSZ 17. cikkének módosítása). A NYEU képességeinek átadása azonban már korábban, 2000-ben elkezdődött. 2002. január 1-től a torrejóni Múhold Központ és a Biztonsági Tanulmányok Intézete irányítását az EU vette át. A NYEU szervei a közös európai biztonság- és védelempolitikába integrálódtak. A nizzai szerződés értelmében a petersbergi feladatokat a NYEU-tól az EU vette át, a kollektív védelemért azonban továbbra is a NATO felelt.

A nizzai szerződés hatálybalépése egy ideig kérdéses volt, hiszen éppen a CFSP/ESDP rendelkezéseinek beemelése miatt 2001-ben a semleges Írországból megtartott népszavazáson elutasították. 2002-ben a népszavazást megismételték, az írek végül elfogadták, és így hatályba léphetett a szerződés. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy az újabb ír népszavazáson, 2008-ban részben ismét a semlegesség miatt utasították el a népszavazáson a lisszaboni szerződés hatálybalépését. A megismételt népszavazás sikeréhez az is hozzájárult, hogy végül a kollektív védelmi és szolidaritási klauzula miatt egy jegyzőkönyvet is csatoltak a szerződéshez.

<sup>34</sup> *Polgári Válságkezelő Bizottság (CivCom)*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management](http://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>35</sup> FRASER (2012): *i. m.*

<sup>36</sup> JONES, Chris (2013): *Analysis Secrecy Reigns at the EU's Intelligence Analysis Centre*. Elérhető: [www.statetwatch.org/analyses/no-223-eu-intcen.pdf](http://www.statetwatch.org/analyses/no-223-eu-intcen.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); LAKATOS Zsolt (2015): Az EU hírszerzésének irányítása. *Felderítő Szemle*, 14. évf. 1. sz. 61–71.



### **Nizzai szerződés – Az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikk**

„(1) A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve egy közös védelmi politika fokozatos kialakítását, amely az Európai Tanács ilyen értelmű határozata esetén közös védelemhez vezethet. Ebben az esetben az Európai Tanács a tagállamoknak ajánlja egy ilyen határozatnak az alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadását.

Az Unió e cikk szerinti politikája nem érinti egyes tagállamok biztonság- és védelmi politikájának egyedi jellegét, tiszteletben tartja azoknak a tagállamoknak az Észak-atlanti Szerződés alapján vállalt kötelezettségeit, amelyek közös védelmüket az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében (NATO) látják megvalósítottaknak, és összeegyeztethető az annak keretében meghatározott közös biztonság- és védelmi politikával.

A közös védelmi politika fokozatos kialakítását – a tagállamok által megfelelőnek ítélt mértékben – a közöttük a fegyverkezés terén megvalósuló együttműködés is támogatni fogja.

(2) Az ebben a cikkben szereplő kérdések magukban foglalják a humanitárius és mentési feladatokat, a békefenntartó feladatokat és a harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait, beleértve a béketeremtést is.

(3) Az e cikkben szabályozott védelmi vonatkozású határozatok nem sérthetik az (1) bekezdés második albekezdésében említett politikákat és kötelezettségeket.

(4) E cikk rendelkezései nem akadályozzák szorosabb együttműködés kialakítását két vagy több tagállam között kétoldalú szinten, a Nyugat-Európai Unió (NYEU), illetve a NATO keretében, feltéve hogy az együttműködés nem sérti, illetve nem hátráltatja az e címben foglalt együttműködést.

(5) Az ebben a cikkben foglalt célkitűzések előmozdítása érdekében e cikk rendelkezéseinek felülvizsgálatára kerül sor a 48. cikknek megfelelően.”

A NYEU tehát gyakorlatilag 2001-ben már megszűnt, de 2011-ig a NYEU közgyűlése Párizsban még működött, a szervezet valójában 2011 tavaszán oszlatta fel saját magát. 2011 előtt az EP részéről több bírálat érte, hogy a lisszaboni szerződés védelmi klauzulájának (42.7. cikk) hatálybalépése után fölöslegessé vált a Közgyűlés önálló működése, így végül teljesen feloszlott.

### **NYEU-tagok a szervezet megszűnésekor – rétegzett tagság**

Tagok: Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Luxemburg, Olaszország, Németország, Portugália, Spanyolország.

Társult tagok: Csehország, Izland, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Törökország.

Társult partnerek: Bulgária, Észtország, Lettorság, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia.

Megfigyelő országok: Ausztria, Dánia, Finnország, Írország, Svédország.

## 6. A polgári válságkezelés

Azt követően, hogy Kölnben (1999) döntés született az EBVP három fő eleméről: a *válságmegelőzésről, a katonai válságkezelésről és a polgári válságkezelésről*, megkezdődött a polgári (civil) válságkezelés intézmény- és eszközrendszerének kiépülése. A 2000. júniusi Santa Maria da Feira-i csúcson döntöttek a polgári válságkezelési dimenzió fő irányairól: a rendőri, jogállamisági, közigazgatási és polgári védelem kialakításáról, és 2003-ig egy 5 ezer fős rendőri képesség felállításáról (Civilian Headline Goal 2003). Fontos megjegyezni, hogy a feirai európai tanácsi döntés alapozta meg a KKBP egyik, ha nem a legsikeresebb részét, a polgári válságkezelést. Napjainkban is a KBVP-missziók jelentős részét az első-sorban rendőri, jogállamisági stb. feladatokat ellátó civil missziók teszik ki.

A 2001-es göteborgi EiT a korábbi döntésekből „kimaradt” területeket vette számba. A jogállamisági, közigazgatási és polgári védelmi területeken határoztak meg konkrét célokat: 200 bírósági és ügyész, illetve egyéb közigazgatási szakemberek, valamint egy 2 ezer fős polgári védelmi képesség nagyon rövid idejű telepítésében. Ezt követően a 2001-es és 2004-es képességfelajánlási konferenciákon megkezdődött a szükséges képességek felállításának folyamata, majd a formalizált CHG képességfejlesztési folyamat. A 2004-es Európai Tanács meghatározta a legfőbb polgári célkitűzést 2008-ig (Civilian Headline Goal 2008). Kimondta, hogy az Uniónak „különböző képességeket igénybe véve, képesnek kell lennie több polgári válságkezelési misszió egyszerre történő lefolytatására”. Ennek folytatásaként 2007-ben az Európai Tanács újabb polgári képességfejlesztési célkitűzést fogadott el (Civilian Headline Goal 2010 – Legfőbb polgári célkitűzés 2010). A képességek felállítása a KBVP-n belüli civil missziók indítását tette lehetővé.

## 7. Európai biztonsági stratégia

A 2001. szeptemberi terrortámadásokat, valamint az afganisztáni és iraki intervenciót követően egyre határozottabban felszínre kerültek az EU kül- és biztonságpolitika területén megmutatkozó hiányosságai (egyetlen „hang” hiánya, tagállamok közötti törések és érdekellentétek, az ambíciók és képességek közötti szakadék stb.), az egységes kül- és biztonságpolitikai fellépésének fontossága, és mindezzel összefüggésben a reformok szükségessége. A terrortámadásokat követően a megváltozott biztonsági környezetben az EU tagállamai számára is nyilvánvalóvá vált, hogy önállóan egyre kevésbé képesek az új típusú, és nem csupán katonai kihívásokkal szemben fellépni. Mindezzel együtt az is nyilvánvalóvá vált, hogy az Uniónak számos területen nincsenek megfelelő képességei és eszközei a felmerülő válságok kezelésére. Az Afganisztánban, a Balkánon, Irakban és Afrikában felmerülő válságok újabb és újabb együttműködési formák kialakítására ösztönözték az EU, illetve a NATO tagállamait.<sup>37</sup>

Miközben a nemzetközi jogi szempontból sokat vitatott 2003-as iraki intervenció jelentős mértékben kiélezte a tagállamok közötti külpolitika terén megmutatkozó ellentétet

<sup>37</sup> *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups* (2006). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp/\\_se-de030909noteesdp\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp/_se-de030909noteesdp_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

álláspontokat, az EU új biztonsági stratégiája lehetőséget biztosított a feszültségek enyhítésére, továbbá az USA-hoz fűződő viszony megerősítésére. A tagállamok közötti ellentét egyértelműen megnyilvánult abban a tényben, hogy az úgynevezett második öbölháború idején a jobbközép kormányok által vezetett nyugat-európai államok (például Spanyolország, Olaszország és Portugália), a hagyományosan atlantista külpolitikájú Nagy-Britannia és Dánia, illetve az uniós csatlakozás előtt álló kelet-közép-európai országok (Lengyelország, Magyarország és Csehország), azaz az úgynevezett nyolcak határozottan kiálltak az Amerikai Egyesült Államok inváziós politikája mellett, ezzel szemben a Benelux államok és a középbal által kormányzott francia–német koalíció (békepártiak) ellenezte az iraki rezsim elleni támadást.

A 2000-es évek elején felmerülő újabb és újabb biztonsági kihívások (tömegpusztító fegyverek terjedése, terrorizmus, regionális konfliktusok, szervezett bűnözés, gyenge államok stb.) következtében a tagállamok számára is meghatározóvá vált az a nézet, hogy ezekre önállóan nem, csupán együttesen lépve tudnak megfelelő válaszokat kidolgozni. 2003 decemberében az Európai Tanács brüsszeli ülése elfogadta az *Európai biztonsági stratégiát*, amelynek címe: *Biztonságos Európa egy jobb világban*.<sup>38</sup> A stratégia, amelynek célja volt, hogy a külső biztonsági kihívásokra megfelelően tudjon reagálni az Európai Unió, egyértelművé tette a petersbergi feladatok beemelését az EBVP-be. Ezt követően 2004-ben további reformokra (Headline Goal 2010, Európai Védelmi Ügynökség felállítása, harccsoport-koncepció) nyílt lehetőség.

A 2003. december 12-én a brüsszeli Európai Tanácson elfogadott stratégiában első-sorban az az ambíció fogalmazódott meg, hogy az EU globális szereplőként is megjelenjen a közös kül- és biztonságpolitika területén. A Javier Solana KKBP-főképviselő irányítása alatt kidolgozott dokumentum összefoglalta a globális kihívásokat (az energiahordozóktól való függőség, nyersanyagok, új típusú háborúk [nem állami szereplők stb.], szegénység, járványok), az Európát érintő főbb veszélyek (terrorizmus, tömegpusztító fegyverek terjedése, regionális konfliktusok, államok kudarca, szervezett bűnözés), a kezelésükre rendelkezésre álló puha (nemzetközi egyezmények, diplomáciai képességek javítása, politika-gazdasági nyomásgyakorlás, a hírszerzési, rendőri és igazságügyi eszközök keveréke, hírszerzési információk megosztása, humanitárius eszközök, gazdasági újjáépítés és fejlesztéspolitika) és kemény eszközöket (több válságkezelési művelet egyszerre történő lebonyolításának képessége, a korai, gyors és szükség esetén határozott beavatkozás képessége, a katonai és polgári eszközök együttes használata, a petersbergi feladatok bővítése, valamint tagállami szinten a katonai alakulatok rugalmasabb, mobil haderővé való átalakítása és a védelmi kiadások emelése). A petersbergi típusú feladatok bővítését az együttes leszerelési műveletek, a harmadik országoknak a terrorizmus elleni küzdelemben nyújtott támogatás és a biztonsági ágazat reformja (SSR) jelentette.<sup>39</sup>

Annak ellenére, hogy 2008-ban megtörtént a stratégia felülvizsgálata, egy új koncepció hiányában a 2003-ban elfogadott *Európai biztonsági stratégia* 2016-ig érvényben maradt.

<sup>38</sup> *Biztonságos Európa egy jobb világban. Európai biztonsági stratégia* (2003). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); lásd még: *Secure Europe in a Better World – European Security Strategy* (2003). Elérhető: <https://europa.eu/globalstrategy/en/file/10/download?token=ubYn8qBQ> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>39</sup> Uo.

A 2008-as *Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról* című dokumentum többek között hangsúlyozza: „Globális kötelezettségvállalásunk tekintetében alapvető fontosságú a közvélemény általi támogatottság fenntartása. A modern demokráciákban – ahol a média és a közvélemény kritikus szerepet játszik a politikák alakításában – a külföldi kötelezettségvállalások fenntartásához elengedhetetlen a polgárok egyetértése. A világ instabil övezeteiben rendőri és igazságügyi szakértőket, valamint katonákat alkalmazunk. A kormányoknak, parlamenteknek és uniós intézményeknek kötelességük tájékoztatni a nyilvánosságot arról, hogy ez miként járul hozzá a belföldi biztonsághoz.”<sup>40</sup>

## 8. A Berlin Plusz megállapodás (2003)

A laekeni Európai Tanács (2001. december 14–15.) az EU-t képessé nyilvánította néhány petersbergi feladatokat megvalósító válságkezelési művelet lebonyolítására, és ezzel együtt kijelentette elkötelezettségét a NATO-val való kapcsolatok rendezésére.<sup>41</sup> A formálódó politikai akarat ellenére a NATO-val való viszony számos kérdést hagyott nyitva, hiszen továbbra sem létezett megállapodás a NATO-képességek igénybevételéről. Ennek oka részben abban volt kereshető, hogy az ESDP-tárgyalások alatt az EU nem engedte a törököket a tárgyalóasztalhoz, így „cserébe” a törökök a NATO-n belül blokkolták a berlini tárgyalásokat.

2002-ben a prágai NATO-csúcsot követően a koppenhágai Európai Tanács (2002. december 12–13.) idejére rendeződni látszott az EU–NATO viszony, és így lehetőség nyílt a NATO-képességek felhasználására az uniós műveletek indítása esetén. A Tanács elnöksége a következtetésekben gratulált Javier Solanának, hogy sikerült a NATO-val egy átfogó megállapodást kötnie.<sup>42</sup>

2003 elejére a korábbi, NYEU-val kötött 1996-os megállapodás, illetve a 2002-es EU–NATO együttes nyilatkozat alapján megszületett a NATO és az EU közötti átfogó megállapodás a NATO-eszközök és képességek (például tervezés, parancsnokság, minősített információ megosztása) használatáról az EU által vezetett olyan műveletek esetén, amelyekben a NATO nem kíván részt venni. Mindez elsősorban a duplikációk elkerülése és az EU védelmi területen történő túlzott önállósodási törekvései miatt kialakult aggodalmak csökkentése érdekében vált szükségessé. Ennek köszönhetően egy EU összekötő sejt jött létre a NATO európai stratégiai és tervezési központjában, a monsi székhelyű Szövetséges Erők Európai Főparancsnokságán (Supreme Headquarters Allied Powers of Europe – SHAPE), valamint a NATO nápolyi főparancsnokságán. Kölcsönösségi alapon az EUMS parancsnokságán is működik egy NATO összekötő csoport.

A megállapodás alapján összesen két uniós művelet indult el: Macedóniában 2003-ban az EU első katonai művelete, az Operation Concordia, majd 2004-ben Bosznia-Hercegovinában az Eufor<sup>43</sup> Althea. Ciprus 2004-es uniós csatlakozását, és ebből következően

<sup>40</sup> *Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról* (2008).

<sup>41</sup> *Presidency Conclusions – Laeken European Council Meeting, 14 and 15 December 2001*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/enlargement\\_new/europeancouncil/pdf/laeken\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeancouncil/pdf/laeken_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>42</sup> *Presidency Conclusions – Copenhagen European Council Meeting, 12 and 13 December 2002*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>43</sup> European Union Forces – Európai Unió Erők.

a török–ciprusi konfliktus uniós szintű megjelenését követően a gyakorlatban már nem kerülhetett sor a megállapodás alkalmazására.

### **ESDP – műveletek és missziók 2008-ig**

2003. Macedónia – Eufor Concordia (Berlin+)

2003. DRC – Operation Artemis

2004. Bosznia – Eufor Althea (Berlin+)

2006. DRC – Eufor RD Congo

2008. Eufor Tchad/RCA

Több rendőri misszió, például EULEX Kosovo

## **9. Harccsoport-koncepció**

2002-re nyilvánvalóvá vált, hogy nem sikerül a kitűzött céldátumig megvalósítani a valójában túlzottan ambiciózus képességfejlesztési célkitűzéseket (Helsinki Headline Goal 2003). Ezért a tagállamok a 2004. november 22-ei katonai képességfelajánlási konferencián Brüsszelben határozták meg az EU új katonai képességfejlesztési célkitűzéseit (Headline Goal 2010), a légi, földi, tengeri stratégiai szállítás megerősítését és a gyorsan telepíthető harccsoportok létrehozását. A célkitűzések alapján a tagállamok rögzítették, hogy 2010-re képesek lesznek a válságkezelési műveletek teljes skáláját lefedő gyors és határozott fellépésre.<sup>44</sup>

2003-ban nem csupán az iraki konfliktus, hanem a Németország, Franciaország, Luxemburg és Belgium által előkészített tervureni koncepció,<sup>45</sup> azaz többek között az Európai Biztonság és Védelmi Unió (European Security and Defence Union – ESDU), illetve egy önálló uniós műveleti parancsnokság létrehozásának ötlete is vitákat kavart az EU tagállamai között. Az atlantista Egyesült Királyság egyértelműen ellenezte a NATO-tól független parancsnokság létrehozását. Fontos megjegyezni, hogy a 2003 áprilisában megvitattott koncepció kidolgozásában az amerikaiak vezette iraki intervenciót leginkább elutasító államok vettek részt.<sup>46</sup>

A vitákat követően 2003-ban végül kompromisszumos megállapodások sora született. A fentebb említett vitás kérdések mellett fontos megemlíteni a védelmi területen megvalósítható megerősített együttműködéssel, azaz a rugalmas integrációval kapcsolatos elképzeléseket és vitákat, amellyel összefüggésben a tagállamok egy csoportja már ekkor készen állt a védelmi területen történő szorosabb integráció megvalósítására. Az ezzel kapcsolatos viták 2003-ban mind a Konvent, mind pedig az Európai Tanács szintjén megegyezéssel zárultak, így a 2004-ben elfogadott – de végül nem ratifikált – alkotmányos szerződésbe

<sup>44</sup> *Declaration on European Military Capabilities – Military Capability Commitment Conference, Brussels, 22 November 2004.* Elérhető: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/sedel10705militarycapabilities/\\_sedel10705militarycapabilities\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sedel10705militarycapabilities/_sedel10705militarycapabilities_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>45</sup> A koncepció egy Brüsszel melletti kisvárosról kapta a nevét, ahova a parancsnokságot telepítették volna.

<sup>46</sup> MISSIROLI (2003): *i. m.* 76–80.

már bekerült a védelmi területen történő állandó strukturált együttműködésre (Permanent Structured Cooperation – PESCO) vonatkozó rész: „Azok a magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok, amelyek a legnagyobb követelményeket támaztó missziókra tekintettel ezen a területen szigorúbb kötelezettségeket vállaltak, az Unió keretein belül állandó strukturált együttműködést alakítanak ki. Az ilyen együttműködésre a III-312. cikket kell alkalmazni. Ez nem érinti a III-309. cikkben foglalt rendelkezéseket.” (I-41. cikk 6. bekezdés)<sup>47</sup> Annak ellenére, hogy az alkotmányos szerződés végül elbukott, az állandó strukturált együttműködésre vonatkozó cikk végül komolyabb viták nélkül került át a lisszaboni szerződésbe is.

A harccsoport-koncepció előzményének több bilaterális nyilatkozat (francia–német, brit–francia, brit–olasz), de elsősorban ismét egy brit–francia javaslat volt tekinthető.<sup>48</sup> A tagállamok közötti ellentétek és a brit atlantizmus újbóli előretörése ellenére a Blair-kormány továbbra is meghatározó szerepet kívánt játszani az EBVP fejlesztésében. A brit–francia javaslat inspirálójának a Kongói Demokratikus Köztársaságban a biztonsági körülmények stabilizálását és a buniai humanitárius helyzet javítását segítő uniós katonai művelet, az Artemis (EU Military Operation in the DR of the Congo) tekinthető. A 2003. június és szeptember között működő 1800 fős, önálló válságkezelő művelet sikere jelentős mértékben elősegítette a harccsoport-koncepció kidolgozását. A brit–francia javaslatról szóló tárgyalások 2003-ban folytak, és végül a 2003. november 24-ei londoni nyilatkozattal zárultak, amelyben az Artemis katonai művelet mintája alapján kb. 1500 fős harccsoportok felállítására tettek javaslatot.<sup>49</sup> A brit–francia javaslat, illetve az EU KB véleménye alapján Németország és a többi tagállam támogatását követően az Európai Tanács 2004. júniusi ülésén végül döntés született a harccsoportok felállításáról. A harccsoportok felállítását is tartalmazó dokumentumot, a 2010-es fő célkitűzéseket az Európai Unió Tanácsa végül 2004. május 17-én fogadta el, amelyben a harccsoportok teljes műveleti képességeinek elérését 2007-re határozták meg.<sup>50</sup> A végleges harccsoport-koncepció 2006-ban készült el.<sup>51</sup>

A harccsoport olyan 10 napon belül bevethető, legalább 1500 fős multinacionális, integrált erőket jelent, amelyek akár 6 ezer km távolságban, legalább 30, de maximum 120 napig fenntarthatók. A 2004. novemberi képességfejlesztési felajánlási konferencián a tagállamok összesen 13 harccsoport létrehozását ajánlották fel. 2005-ben az első harccsoportokat az Egyesült Királyság és Franciaország, majd Olaszország biztosította, 2007-től pedig az EU képessé vált egyszerre két harccsoport párhuzamos létrehozására, így azóta félelvénként többnyire két európai harccsoport állt készenlétben.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> *Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés* (2004). Elérhető: [www.nefmi.gov.hu/letolt/EU\\_jogszabalyok/eu\\_alkotmany\\_szerzodes.pdf](http://www.nefmi.gov.hu/letolt/EU_jogszabalyok/eu_alkotmany_szerzodes.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>48</sup> MISSIROLI (2003): i. m. 80.

<sup>49</sup> MISSIROLI (2003): i. m. 36–39.

<sup>50</sup> *Headline Goal 2010. Approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004. Endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004.* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>51</sup> *EU Battlegroup Concept* (2016). Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11624-2014-EXT-1/en/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); HORVÁTH Gábor – SZENES Zoltán – SZÉP László (2007): Az Európai Unió harccsoport-koncepciója. *Európai tükrök*, 12. évf. 4. sz. 97–112.

<sup>52</sup> LINDSTORM, Gustav (2007): Enter the EU Battlegroups. *Chaillot Papers*, No. 97. 15. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp097.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp097.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Noha a harccsoportok létrehozása egyértelmű sikernek tekinthető, azokat mindeddig egyetlen esetben sem vetették be. Az alkalmazásuk körül kialakult kétely és vita napjainkban a koncepció elvetése helyett annak egyértelmű újragondolásához vezetett.

**Magyarország részvétele az Európai Unió Harccsoportjában (European Union Battlegroup – EU BG)**

- 2007. júliustól MLF kereteken működő magyar–olasz–szlovén BG
- 2012. júliustól magyar–olasz–szlovén
- 2016. januártól V4 EU BG (Lengyelország, Csehország, Magyarország és Szlovákia)
- 2017. januártól DECI EU BG (Olaszország, Magyarország, Szlovénia, Ausztria és Horvátország)
- 2019. V4 EU BG

17. táblázat

*Eddigi EU-harccsoportok*

Szemeszter	A részt vevő államok	Műveleti parancsnokság
<b>2005</b>		
1. szemeszter	UK	
	FR	
2. szemeszter	IT	
<b>2006</b>		
1. szemeszter	FR, DE	
	SP, IT, EL, PT	
2. szemeszter	FR, DE, BE	FR
<b>2007</b>		
1. szemeszter	FR, BE	FR
	DE, NL, FI	DE
2. szemeszter	IT, HU („Multinational Land Force” – MLF)	IT
	EL, BG, CY, RO („HELBROC”)	EL
<b>2008</b>		
1. szemeszter	SE, FI, EE, NO, IE („Nordic”)	SE
	SP, FR, PT, DE	
2. szemeszter	DE, FR, BE, LU, SP	FR
	UK	UK
<b>2009</b>		
1. szemeszter	IT, SP, EL, PT („SILF”)	
	EL, BG, RO, CY („HELBROC”)	EL
2. szemeszter	CZ, SK	
	FR, BE, LU	



Szemeszter	A részt vevő államok	Műveleti parancsnokság
2010		
1. szemeszter	PL, DE, LT, LV, SK	
	UK, NL	
2. szemeszter	IT, RO + TK	IT
	SP, FR, PT	FR
2011		
1. szemeszter	NL, DE, FI, AU, LT („Saxon”)	DE
	SE, FI, EE, IE + NO („Nordic”)	UK
2. szemeszter	EL, BG, CY, RO („HELBROC”)	EL
	PT, SP, FR, IT („Eurofor”)	FR
2012		
1. szemeszter	FR, BE, LU	FR
2. szemeszter	IT, SI, HU („Multinational Land Force” – MLF)	IT
	DE, AU, CZ, IE + HR + FYROM	DE
2013		
1. szemeszter	PL, DE, FR („Weimar”)	FR
	szabad	
2. szemeszter	UK, SE, LT, LV	UK
	szabad	
2014		
1. szemeszter	EL, BG, RO, CY („HELBROC”)	EL
	szabad	
2. szemeszter	BE, NL, DE, LU, SP	DE
	SP, IT, EL, PT	EL
2015		
1. szemeszter	SE, FI	
	szabad	
2. szemeszter	FR, BE	FR
	szabad	
2016		
1. szemeszter	PL, HU, SK, CZ („Visegrad”)	PL
	EL, BG, CY, RO	EL
2. szemeszter	UK, FI, IE, LT, LV, SE	UK
	DE, AT, CZ, IE, HR, LU, NL	DE
2017		
1. szemeszter	IT, AT, HR, HU, SI	IT
	FR, BE	FR
2. szemeszter	ES, PT, IT	FR

Forrás: EUMC Report to PSC on the Outcome of BGCC 1/16 – Enclosures 1: EU Battlegroup Offers and Commitments (2016). Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9872-2016-ADD-1/en/pdf>  
(Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## 10. A KKBP-t és a KBVP-t támogató uniós ügynökségek

### 10.1. Az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency – EDA)

A 2002-től a Konventen belül működő védelmi munkacsoport (Working Group on Defence) vezetőjének, Michel Barniernek a javaslata alapján 2004. július 12-én Brüsszelben megkezdte működését az Európai Védelmi Ügynökség, amelynek feladata elsősorban négy területre terjedt ki: 1. a védelmi képességek fejlesztése a válságkezelés területén, 2. az európai fegyverkezési együttműködés előmozdítása és megerősítése, 3. az európai védelmi ipar és technológia alapjainak megerősítése, egy nemzetközi szinten versenyképes európai védelmieszköz-piac létrehozása és 4. az európai védelmi kutatás és technológia megerősítése.<sup>53</sup> Noha az Ügynökséget a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője vezeti, működését továbbra is alapvetően a kormányköziség jellemzi.

A 2004-es döntést egy 2011-es és egy 2015-ös tanácsi határozat írta felül. Mindennek köszönhetően napjainkra az ügynökség feladata, hogy összefogja az európai védelmi együttműködéssel kapcsolatos összes tevékenységet. Tevékenysége a védelem szinte minden területére kiterjed. Ezek közül kiemelendő: 1. a követelmények összehangolása a műveleti képességek kibontakoztatása érdekében, 2. a technológiademonstrációs rendszerek kifejlesztésére irányuló kutatás és innováció, 3. a közös biztonság- és védelempolitikai műveleteket támogató képzés, illetve gyakorlatok. Az EDA egyfajta ösztönzőként és facilitátorként az európai védelmi ipar megerősítését segíti a védelemre kiható uniós szakpolitikai törekvéseket közvetítve.<sup>54</sup>

2017 májusában a tagországok az EDA feladatainak megerősítése mellett döntöttek, így többek között központi szerepet kapott az uniós finanszírozású védelmi tevékenységek területén.<sup>55</sup>

### 10.2. Az Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia (European Security and Defence College – ESDC)

Az ESDC egy 2005 óta működő virtuális képzőintézmény, amely a tagállamok biztonság- és védelempolitikával foglalkozó intézményeit (intézeteket, főiskolákat, akadémiákat és egyetemeket) egyfajta hálózatként fogja össze. Az ESDC az oktatási intézmények, valamint az uniós ügynökségek (például EU ISS, EDA, CEPOL) közötti hálózatként működik. Az ESDC stratégiai szintű képzést nyújt az európai biztonság- és védelempolitika, a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően pedig a közös biztonság- és védelempolitika terü-

<sup>53</sup> A Tanács 2004/551/KKBP együttes fellépése (2004. július 12.) az Európai Védelmi Ügynökség létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32004E0551> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>54</sup> A Tanács (KKBP) 2015/1835 határozata, (2015. október 12.) az Európai Védelmi Ügynökség jogállásának, székhelyének és működési szabályainak meghatározásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1835&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>55</sup> Európai Védelmi Ügynökség (EDA). Elérhető: [http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda\\_hu](http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_hu) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

letén a közös európai biztonsági kultúra kialakítása érdekében. Az ESDC által szervezett képzések száma folyamatosan növekszik, 2014-ben 50, 2015-ben pedig 85 képzést nyújtott.<sup>56</sup>

Az EKSZ létrehozása előtt az ESDC titkárságának szerepét a Tanács Főtitkársága töltötte be. Az ESDC jogi státusza 2013-ban rendeződött, ekkortól Titkársága az Európai Külügyi Szolgálat részeként működik. Az ESDC feladata a tagállamok, az uniós intézmények, illetve harmadik országok szakemberei számára kurzusok szervezése. Az ESDC Brüsszelben működő Titkársága a kurzust felajánló tagállami intézményeket segíti szervezéssel. A képzési programok tartalmáért az ESDC Executive Academic Board felelős, és a kurzusok indításáról a döntést a tagállami képviselőkkel álló irányító bizottság (Steering Committee) hozza meg. 2014-től az ESDC által nyújtott képzések szervezése uniós forrásból társfinanszírozásban is részesül.

### 10.3. Az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézete (EU Institute for Security Studies – EUISS)

A KKBP szakpolitikai területtel összefüggésben működő autonóm ügynökség, az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézete az EU külpolitikai „agytrösztje”. Az EU Tanácsa 2001-ben hozta létre, miután 2000. november 10-én a Tanács elvi hozzájárulását adta a Biztonságpolitikai Kutatóintézet felállításához, amely magában foglalta a Nyugat-európai Unió (NYEU) belüli intézet jellemzőit. A kutatóintézet 2002 óta működik, és célja, hogy elősegítse az Unió belüli közös biztonságkultúra kialakulását, a közös kül- és biztonságpolitika tervezését és fejlesztését, valamint a stratégiai vitafolyamat elmélyülését.<sup>57</sup>

A kutatóintézet kutatásokat végez, politikai elemzéseket készít, szemináriumokat szervez, valamint tájékoztatási és kommunikációs tevékenységeket végez, valamint fórumot biztosít a véleménycseréhez a KKBP és ezen belül a KBVP területén, emellett elemzéseket készít a Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB) és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje/az Európai Bizottság alelnöke számára.<sup>58</sup>

### 10.4. Az Európai Unió Műholdközpontja (SATCEN)

Az 1992-től 2001-ig a Nyugat-európai Unió Műholdközpontjaként működő intézmény 2002-től az EU intézményes keretein belül működik, székhelye Torrejón de Ardozban (Spanyolország) található. Elsődleges feladata, hogy a világűrbe telepített eszközökön és kiegészítő adatokon alapuló szolgáltatások nyújtásával támogassa az Unió közös kül-

<sup>56</sup> *General Annual Report on ESDC Activities 2014/2015*. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2015-INIT/en/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>57</sup> *A Tanács együttes fellépése (2001. július 20.) az Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézetének létrehozásáról*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001E0554:20061221:-HU:PDF> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>58</sup> *A Tanács 2006/1002/KKBP együttes fellépése (2006. december 21.) az Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézetének létrehozásáról szóló 2001/554/KKBP együttes fellépés módosításáról*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:036:0066:0067:HU:PDF> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

és biztonságpolitikai tevékenységét. Műholdas és légi felvételeket, valamint ezekhez kapcsolódó szolgáltatásokat biztosít.<sup>59</sup>

A SATCEN nemzeti és nemzetközi intézményekkel működik együtt a világűrrel kapcsolatos területeken. Részt vesz a Copernicus-programban, továbbá szorosan együttműködik az Európai Védelmi Ügynökséggel, az EB-vel, az Európai Űrügynökséggel, más intézményekkel és nemzetközi szervezetekkel.<sup>60</sup>

## 11. Összegzés

A volt jugoszláv térségben a 90-es években folyó háborúk (elsősorban a koszovói és boszniai válság) egyre inkább felszínre hozták a KKBP hiányosságait és az önálló európai katonai képesség hiányából fakadó nemzetközi érdekérvényesítéssel összefüggő problémákat. Az EU önmagában – eszközök, képességek és közös akarat hiányában – kevésnek bizonyult a közvetlen szomszédságában kialakult válság kezelésében, illetve lezárásában. Nem véletlen tehát, hogy fokozatosan megkezdődött a NYEU integrációja, valamint az EU tanácsi struktúráin belül a biztonsági és védelmi jellegű intézmények átvétele és kiépítése.

A közös kül- és biztonságpolitika integráns részét képező közös biztonság- és védelempolitika az EU legfiatalabb és mind a mai napig az egyik legkevésbé integrált, de napjainkban legdinamikusabban fejlődő közös politikája, a tagállamok európai uniós kereteken belüli védelempolitikai együttműködését, többek között az uniós műveleteket, missziókat, illetve a képességek közös fejlesztését fedi le.

A NYEU gyakorlatilag 2001-ben megszűnt, teljesen pedig 2011-ben a lisszaboni szerződést követően, a kölcsönös segítségnyújtási klauzula következtében fölöslegessé vált a még működő Közgyűlés önálló működése, így a szervezet 2010-es döntését követően végül teljesen feloszlott. A NATO-val kötött kompromisszumok sorával megkezdődött a közös védelem felé vezető, de sokszor megakadó hosszú folyamat.

<sup>59</sup> Az Európai Unió Műholdközpontja (Satcen). Elérhető: [http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/satcen\\_hu](http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/satcen_hu) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>60</sup> European Union Institute for Security Studies (2016): *EUISS Yearbook of European Security – YES 2017*. Paris, EUISS. 39. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES\\_Book\\_2017.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES_Book_2017.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## **X. Az EU diplomáciai kapcsolatai, nemzetközi elismerése**

### **1. Bevezetés**

Az európai integráció intézményesülésével, s az egymást követő alapszerződés-módosításokkal a nemzetközi életben egy nehezen definiálható *sui generis* szereplő keletkezett. Az Európai Unió, amely eredetileg egy nemzetközi szervezetként jött létre, fokozatosan olyan hatáskörök birtokosa lett, amelyek működtetésével növekvő számú kérdésben napjainkra egyre inkább államszerű (*state-like*) magatartást tanúsít. Sőt, az EU külső partnerei, a kívülálló országok is mind gyakrabban kezelik az EU-t egyenrangú partnerként elsősorban a nemzetközi szerződések kötése és a diplomáciai kapcsolatok létesítése területén.

Sajátos jellegéből fakadóan az EU a különböző nemzetközi szervezetekben és a meghatározó nemzetközi fórumokon különböző tagságtípussal bír. Ezek közül kiemelendő, hogy 2011-től az EU úgynevezett szupermegfigyelői státuszt kapott az ENSZ-ben. Mivel a közös kereskedelempolitika az Unió teljes és kizárólagos hatáskörébe tartozik, így a WTO-n belül az Unió egyetlen szereplőként van jelen, és nem a tagállamai, hanem az Európai Bizottság képviseli. A G7 (az Orosz Föderációval G8) esetében egy kicsit más a helyzet. Noha az EU nem tagja a szervezetnek, de a gyakorlatban szinte teljes jogú tagként vesz részt az üléseken. A G7-ben az EU-t jelenleg az Európai Bizottság, illetve az Európai Tanács elnökei testesítik meg. A G20-at 19 állam és az EU alkotja. Az EU-t az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank képviseli.

Már az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó római szerződésekben szerepelt a közösség és a nemzetközi szervezetek közötti kapcsolatok szabályozása. E kapcsolatokat azonban elsősorban az határozta meg (mind a mai napig), hogy az adott területek milyen uniós hatáskör alá tartoznak. Napjainkban a tagállamoktól kapott felhatalmazás alapján az EU-t kifelé – a nemzetközi közösség felé – a KKBP területén is három uniós pozíciót ellátó személy képviseli: az Európai Tanács elnöke, az Európai Bizottság elnöke, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképvisele. A KKBP területén, illetve az ENSZ intézményeiben az Európai Uniót az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképvisele, az EK/EU kizárólagos hatáskörébe tartozó területen, így például a külkereskedelmi kérdésekben az Európai Bizottság tárgyalója képviseli. A nem kizárólagos hatáskörbe tartozó területeken számos tárgyaláson nem csupán a főképvisele vagy az EB tárgyalója, hanem a tagállamok képviselői is részt vesznek. A közös érdekek érvényesítése érdekében az EU tagállamai – esetenként ugyan kevés sikerrel – igyekeznek egyetlen hangon megszólalni, ezért egy közös álláspont kialakítása érdekében folyamatosan egyeztetnek a nyilvános megjelenések előtt.

Az EU hatásköreinek bővülésével és így az integráció mélyülésével párhuzamosan fokozatosan növekedett az EK/EU nemzetközi rendszerben betöltött szerepe. A lisszaboni szerződés számos újítása (HR/VP, EU jogi személyisége, EKSZ) jelentős hatást gyakorolt az EU diplomáciai kapcsolatok területén betöltött *sui generis* szerepére is.

## 2. Az EU jogi személyisége

Az EGK a római szerződés 210. cikke szerint jogi személyiséggel rendelkezett. Ennek értelmében például a külkereskedelemmel kapcsolatos szerződéseket, illetve a társulási és csatlakozási szerződéseket az EGK saját nevében tudta aláírni. Az Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződéssel (valamint a későbbiekben azt módosító amszterdami és nizzai szerződésekkel) szemben az Európai Közösségeket létrehozó három közösség (az Euratom, az Európai Szén- és Acélközösség és az Európai Gazdasági Közösség) alapítószerződesei kimondták azok jogi személyiségét. Az EGK a római szerződés 210. cikke szerint jogi személyiséggel rendelkezett.<sup>1</sup> Az EU esetében ezt csupán a népszavazásokon 2005-ben elbukó alkotmányos szerződés és a végül 2009-ben hatályba lépő lisszaboni szerződés tette meg, jogi személyiséggel ruházva fel az Európai Uniót (EUSZ VI. cím 47 cikk).

A lisszaboni szerződéshez csatolt 24. jegyzőkönyv azonban származékossá teszi az Unió jogi személyiségét, miszerint kimondja, hogy mindez „semmilyen módon nem jogosítja fel az Uniót arra, hogy a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörökön kívül jogot alkosson vagy intézkedéseket tegyen.”

Ennek értelmében az EU a ráruházott hatáskörökön belül kötelező erejű szerződéseket és megállapodásokat köthet. Az EU jogalanyiségének szerződéses meghatározása a külkapcsolati rendszer fejlődése szempontjából is rendkívül fontos. Az EU szupranacionális jellegéből fakadóan a hagyományos nemzetközi szervezetekhez képest jóval erősebb jogosítványokat kapott más nemzetközi szervezetek (például ENSZ, WTO) tagjaként. Az ebből következő, a tagállamok és az EU közötti hatásköri viták a helyzet fokozatos rendezése ellenére mind a mai napig éreztetik hatásukat.<sup>2</sup> Ennek köszönhetően nem csupán az EU nemzetközi szervezetekben való képviselete, hanem a közös kereskedelempolitika területén tárgyaló EU-biztosok tárgyalási pozíciója is jelentős mértékben megerősödött. Az EU nemzetközi szervezetekben (WTO, ENSZ, Európa Tanács, EBESZ, OECD) való részvételét Az EUMSZ 220. cikke teszi lehetővé.

### 220. cikk (az EKSZ korábbi 302–304. cikke)

„(1) Az Unió megfelelő együttműködési formákat épít ki az Egyesült Nemzetek Szervezetének szerveivel és szakosított intézményeivel, az Európa Tanáccsal, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel, valamint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel.

<sup>1</sup> GÁLIK (2008): *i. m.* 109–128.

<sup>2</sup> DIALER–AUSTERMANN (2014): *i. m.* 107.

Az Unió továbbá egyéb nemzetközi szervezetekkel is megfelelő kapcsolatokat tart fenn.

(2) E cikk végrehajtásáért az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a Bizottság felelős.”

A lisszaboni szerződéssel az EK helyébe lépő EU [EUSZ 1. cím 1. cikk (3) bekezdés] kifejezett nemzetközi elismerésére korábban általában nem került sor, hanem a kívülálló államok hallgatolagos formában hozták a közösségek tudomására az elismerésre vonatkozó döntéseiket: vagy szerződésre léptek vele (*de facto* elismerés), vagy diplomáciai kapcsolatokat létesítettek vele (*de jure* elismerés).

A lisszaboni szerződés alapján „A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviseelő képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.” [EUSZ 27. cikk (2) bekezdés] „Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.” [EUSZ 15. cikk (6) bekezdés] „A bizottság [...] a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével ellátja az Unió külső képviseletét. Az intézmények közötti megállapodások létrehozása céljából indítványt tesz az Unió tevékenységének éves és többéves programjára.” [EUSZ 17. cikk (1) bekezdés]

### 3. A diplomáciai képviselet, küldöttségek

A diplomáciai képviselet kérdésében az EU ismételten különleges helyzetben van. A nemzetközi szervezetekkel általában azok az államok lépnek diplomáciai viszonyra, amelyek annak vagy tagjainak minősülnek, vagy a szervezethez egyéb más érdekük (leendő tagság, megfigyelői státusz) fűződik. Az EU-hoz viszont napjainkra mintegy 170 állam és nemzetközi szervezet akkreditált diplomáciai képviselőt.

Az EU maga is intézményes kapcsolatokat létesítve közel 150 államhoz, illetve nemzetközi szervezethez (ENSZ, AU, OECD, ET, FAO, WTO) rendelt képviseletet (*delegációt*) vagy irodát tart fenn, és kiterjedt méretű hálózattal rendelkezik. 2015-ben összesen 139 EU-képviselet működött szerte a világban. A lisszaboni szerződést követően az Európai Bizottság képviseletei (European Commission Delegations) az EU képviseletei lettek (European Union Delegations). Az EU által működtetett állandó képviseletek számát tekintve diplomáciai hálózata kb. Olaszország hálózatának felel meg. 2012-ben az Unión belül csupán Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság tartott fenn több képviseletet világszerte.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> AUSTERMANN, Frauke (2012): Towards Embassies for Europe? EU Delegations in The Union's Diplomatic System. *Policy Paper*, No. 8. Elérhető: [http://dseu.lboro.ac.uk/Documents/Policy\\_Papers/DSEU\\_Policy\\_Paper08.pdf](http://dseu.lboro.ac.uk/Documents/Policy_Papers/DSEU_Policy_Paper08.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



## 4. A képviseletek történeti háttere

Annak ellenére, hogy az alapító szerződések semmilyen utalást nem tartalmaztak állandó képviseletek létrehozására, a Közösségek és később az Unió koherens külső képviseletének az igénye 1951-ben, az ESZAK létrejöttével jelent meg először. Az első képviseletet (valójában még csak információs irodát – Information Office) 1954-ben a transzatlanti kapcsolatok érdekében Washingtonban hozták létre.<sup>4</sup> Jean Monnet az ESZAK Főhatóságának élén az EVK bukását követően azzal a céllal hozta létre az első információs hivatalt a tengerentúlon, hogy az integrációs folyamat melletti elkötelezettséget a kudarcot követően is közvetítse az USA kormányzata felé.

Az ESZAK első valódi diplomáciai képviseletét 1956-ban Londonban hozták létre. Az ESZAK-hoz először az Egyesült Királyság, majd az USA akkreditált képviseletet.<sup>5</sup> Az Európai Gazdasági Közösség létrejöttét követően a képviseletek száma folyamatosan nőtt, de elsősorban a volt francia, később a volt brit gyarmatokon az EK fejlesztési segélypolitikájának végrehajtásáért feleltek.<sup>6</sup>

Kezdetben a figyelem először az EK-tagállamokhoz gyarmati szálakkal szorosan kötődő afrikai térség felé fordult. Az 1957-es római szerződések rendelkeztek az ezen államok infrastrukturális fejlesztésére felhasználható műszaki és pénzügyi segítséget nyújtó Európai Fejlesztési Alap (European Development Fund) létrehozásáról. 1963-ig 18 független afrikai állam diplomáciai képviseletet hozott létre Brüsszelben. Ezzel párhuzamosan egyre inkább nőtt az igény, hogy a közösségek is állandó képviseleteket építsenek ki a régióban. 1964-ben az Európai Bizottság támogatásával létrehozták a félig önálló nonprofit Európai Ügynökséget az Együttműködésért (European Agency for Cooperation), amely alá tartoztak a fejlesztési tevékenységekkel kapcsolatos technikai feladatokat ellátó képviseleti csoportok (*contrôleurs délégués*). Az időközben létrejövő 21 iroda diplomáciai státusz nélkül, kezdetleges képviseleti feladatokat is ellátott.<sup>7</sup>

A 70-es években közel 30 fejlesztési és információs feladatokat ellátó iroda működött világszerte. A Washingtonban létesített iroda a 70-es években kapott teljes diplomáciai státuszt. 1975 és 1978 között összesen 41 EB-képviselet vagy -küldöttség jött létre az AKCS-országokban.

Az idővel azonban nem csupán mennyiségi, hanem minőségi változások is történtek. A küldöttségek státusza az Egyesült Királyságnak az EK-hoz történő csatlakozása és az 1975-ben aláírt loméi konvenció által megváltozó külkapcsolati környezetben kezdett módosulni. A folyamatban fontos lépésnek számít, hogy az egyszerű fejlesztési területeken túlmutató loméi konvenció alapján az AKCS-országokban működő EB-missziók vezetőinek megnevezése változott, ettől kezdve hivatalosan bizottsági küldöttnek (*Commission delegate*) nevezték őket, és a diplomácia szabályai szerint kinevezésükhöz a fogadó állam hozzájárulására is szükség volt.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Uo. 3.

<sup>5</sup> MORAN, James – CANTO, Fernando Ponz (2004): *Taking Europe to the World – 50 Years of the European Commission's External Service*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. 11–12.

<sup>6</sup> DIALER–AUSTERMANN (2014): i. m. 102.

<sup>7</sup> MORAN–CANTO (2004): i. m. 13–16.

<sup>8</sup> Uo. 20.

1976 és 1977 között a Földközi-tenger medencéjének déli országaival (Maghreb- és Mashreq-országokkal) együttműködési megállapodások születtek, és ezt követően a 80-as években az EB a térségben is képviselőket nyitott. Az EB külkereskedelempolitika területén betöltött hatáskörének növekedésével párhuzamosan jelentősen bővült az EK képviselőinek hálózata is: a következő években sorra nyíltak például Bangkokban, Delhiben, Caracasban, Japánban, illetve az ENSZ New York-i székhelye mellett. Az Európai Bizottságon belül szervezeti szempontból a missziók a Külkapcsolatok Főigazgatóság (Directorate-General for the External Relations – DG Relex) alá tartoztak, létrehozásuknál már elsősorban a „klasszikusabb diplomáciai” szempontok érvényesültek. 1977-ben az EB átfogó felülvizsgálati<sup>9</sup> anyagot készített az Európai Tanács számára, amelyben a rohamosan bővülő képviselői hálózat tapasztalatait összegezte. A jelentés először határozta meg a képviselők legfontosabb feladatait, amelyek a következők voltak:

- tanácsot és támogatást nyújtsanak olyan képviselőknek, akik közösségi ügyekkel kapcsolatban utaznak az adott országba;
- kapcsolati pontként működjön azok számára, akik a közösségi intézményekkel kívánnak kommunikálni;
- információkat nyújtson az EK céljairól és célkitűzéseiről;
- segítse az EK politikáinak és együttműködési megállapodásainak végrehajtását;
- együttműködjön a tagállamokkal a helyszínen, és tájékoztassa őket az EK politikáinak magvalósításával kapcsolatban;
- segítse az együttműködést és a koordinációt a tagállamok képviselőivel és azok között.<sup>10</sup>

A képviselői rendszer és a feladatok bővülésével egyidejűleg egyre inkább szükség volt a missziók diplomáciai védelmének biztosítására. Ennek érdekében az 1961-es diplomáciai kapcsolatokról szóló bécsi konvenciót figyelembe véve a 80-as években az EB sorra kötötte a megállapodásokat a fogadó államokkal, ezzel teljes diplomáciai státuszt biztosítva a képviselők számára, és a küldöttségek vezetői nagyköveti státuszt kaptak.<sup>11</sup> Annak ellenére, hogy mindezzel szinte a tagállami követségekkel kerültek egy szintre, a tagállamok továbbra is túlságosan érzékenyen viszonyultak a kérdéshez, így az állandó képviselők vezetőit nem nagykövetnek, hanem többnyire képviselővezetőnek (*Head of Delegation*) nevezték.<sup>12</sup>

Az EB szerteágazó tevékenységének köszönhetően 1980-ra közel 50 képviselő létesült világszerte. Ezt követően a folyamat dinamikáját jól mutatja, hogy évente kb. 5 új képviselőt hoztak létre. A 80-as években a szűkös adminisztratív kapacitásokból, illetve az esetenként ellentmondó hatáskörökből adódóan egyre inkább felszínre kerültek az EK képviselői rendszerének hiányosságai és belső korlátai.

A 80-as években a teljes képviselői rendszer mellett az AKCS-országokban működő küldöttségek reformja látszott a legsürgetőbbnek. Ezt követően fontos cél volt, hogy az Európai Ügynökség az Együttműködésért (*European Agency for Cooperation*) alá tartozó irodákat az EB intézményrendszerébe integrálják. A tárgyalásoknak köszönhetően 1987-ben

<sup>9</sup> Comprehensive review.

<sup>10</sup> MORAN–CANTO (2004): i. m. 24–26.

<sup>11</sup> DIALER–AUSTERMANN (2014): i. m. 97–119.

<sup>12</sup> AUSTERMANN (2012): i. m. 3.

fogadta el a Tanács a harmadik országokban feladatot ellátó tisztviselőkre vonatkozó személyzeti szabályzat új, X. mellékletét.<sup>13</sup>

Az 1986-ban aláírt Egységes európai okmány III. cím a külpolitika területén folytatott európai együttműködésről szóló 30. cikkelye már megemlítette a képviselőket: „A Magas Szerződő Felek és a Bizottság kölcsönös segítségnyújtás és tájékoztatás útján mélyítik az együttműködést a harmadik országokba, illetve nemzetközi szervezetekbe akkreditált képviselőik között.”<sup>14</sup>

Az 1988-ban hatályba lépő reformoknak köszönhetően a külszolgálat személyzeti politikája fokozatosan egységes szabályozás alá került. 1988 és 1993 között a küldöttségek szervezetileg a DGIX<sup>15</sup> alá tartoztak, amely átvette az Európai Ügynökség az Együttműködésért feladatait is. Az újonnan kötött megállapodásoknak köszönhetően az AKCS-országokban működő irodák többsége is teljes diplomáciai, vezetőik pedig „nagyköveti” státuszt kaptak. Az 1988-as reformot követően az öt kontinensen 89 küldöttségben dolgozó adminisztratív hivatalnokok száma 165-ről 440-re nőtt.<sup>16</sup>

A 90-es évek elején a berlini fal leomlását, valamint a bipoláris nemzetközi rendszer összeomlását követően a külszolgálatok hálózatának bővülése új lendületet kapott. A politikai és gazdasági átmeneteket segítő, 1989-ben induló PHARE-program és az 1991-es TACIS-program monitoringja az EB nagyobb közvetlen jelenlétét tette szükségessé az érintett országokban. Ezt követően új küldöttségek jöttek létre a kelet-közép-európai és a kelet-európai térségben. Az EB-küldöttségek számára jelentős feladatot a 90-es években küszöbönálló keleti bővítéssel kapcsolatos feladatok (például az európai joganyag átvételének támogatása) ellátása jelentett.<sup>17</sup>

A maastrichti szerződés aláírása és hatálybalépése (1993), és ezzel együtt az Európai Politikai Együttműködést felváltó KKBP létrehozása új lehetőségeket és kihívást jelentett az EK külszolgálati rendszere számára, amely ezt követően a korábbinál jelentősebb politikai szerepet is betöltött. Az integráció történetében a szerződés először hivatalosan intézményesítette és határozta meg a küldöttségek feladatait:

#### **Maastrichti szerződés J.6. cikk**

„A tagállamok diplomáciai és konzuli képviselői, valamint a Bizottság harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviselőik együttműködnek a Tanács által elfogadott közös álláspontok és együttes fellépések tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosításában.

Együttműködésüket információcserével, közös értékelések készítésével és az Európai Közösséget létrehozó szerződés 8.c cikkében említett rendelkezések végrehajtásához való hozzájárulásukkal erősítik.”

<sup>13</sup> MORAN–CANTO (2004): i. m. 24–26.

<sup>14</sup> *Egységes európai okmány.*

<sup>15</sup> Directorate General for Personnel and Administration – Személyzeti és Adminisztrációs Főigazgatóság.

<sup>16</sup> MORAN–CANTO (2004): i. m. 24–26.

<sup>17</sup> Uo. 39–43.

Az amszterdami szerződéssel életre hívott közös kül- és biztonságpolitikai főképviselői poszt megerősítve az addigi döntéseket újabb kihívásokat és lehetőségeket teremtett a külszolgálatok számára.<sup>18</sup> Annak ellenére, hogy a küldöttségek továbbra is a Bizottság alá tartoztak, feladataik közé tartozott az újonnan kinevezett főképviselő harmadik országokban vagy nemzetközi szervezeteknél tett látogatásainak előkészítése, támogatása. A küldöttségek feladatai között fokozatosan más uniós intézményekkel, például az EP-vel kapcsolatos teendők is megjelentek: ők szervezték az EP küldöttségek harmadik országokban történő útjait is.<sup>19</sup>

A Delors-bizottság idején újabb szervezeti reformokat követően jött létre a DG IA, majd az 1999-ben hivatalba lépő Prodi-bizottság újabb szervezeti reformokat és racionalizálást vezetett be a Bizottság felépítésében és működésében. A Külkapcsolatok Főigazgatósága (External Relations DG) és a Fejlesztési Főigazgatóság (Development DG) mellett új szervezeti egységeket – például a Humanitárius Segélyek Hivatalát (Humanitarian Aid Office) vagy az EU külkapcsolati rendszerének egyik legfontosabb területéért, az Unió Bővítéséért felelős Főigazgatóságot (Enlargement DG) – is létrehozták.

A 2002-es reformot követően az EU-küldöttségek hálózatát egy szervezeti struktúrában a Külszolgálati Igazgatóság (External Service Directorate) alatt egységesítették [Document C(2002)5370 of 17 December 2002]. A küldöttségek ekkor már az Európai Bizottság hatáskörébe tartozó külkapcsolati területeken képviselték az EU érdekeit és értékeit.<sup>20</sup>

2004-ig az Európai Bizottság külszolgálatát több mint 130 EK-küldöttségből álló diplomáciai hálózat jött létre világszerte. A keleti bővítéssel párhuzamosan folyó alkotmányos folyamat a 2005-ös francia és holland népszavazásokon ugyan elbukott, azonban az integráció gyorsuló mélyülésének (egységes belső piac kiépülése, euró bevezetése, a közös politikák számának növekedése) köszönhetően egyre égetőbb szükség volt hatékony uniós diplomácia létrehozására.

A bizottsági küldöttségek feladata volt a közösségi politikák átültetése és az azokkal kapcsolatos tájékoztatás, jelentések készítése a helyi folyamatokról, illetve a közösségi érdekek előmozdítását segítő tárgyalások folytatása. A lisszaboni szerződés hatálybalépéséig működő pilléres rendszerben egyértelmű volt a munkamegosztás: az Európai Bizottság alá tartozó képviseletek a közösségi politikákért feleltek (külkereskedelem, fejlesztéspolitika), míg a soros elnökséget betöltő tagállam képviselte az EU-t a fogadó államban. Egyben az elnökséget ellátó állam képviselete koordinálta a tagállamok diplomáciai képviseletei közötti uniós feladatokat is.<sup>21</sup>

## 5. A lisszaboni szerződés hatálybalépése

A lisszaboni szerződés hatálybalépését követően, 2010. január 1-jétől az EB-küldöttségek EU-küldöttségekké alakultak, majd – kissé megkésve, 2011-ben – az EU külső fellépéseit

<sup>18</sup> Uo. 43–44.

<sup>19</sup> AUSTERMANN (2012): *i. m.* 4.

<sup>20</sup> MORAN–CANTO (2004): *i. m.* 24–26.

<sup>21</sup> MAURER, Heidi – RAIK, Kristi (2014): *Pioneers of a European Diplomatic System. EU Delegations in Moscow and Washington. FIIA Analysis*, No. 1. 7. Elérhető: [www.files.ethz.ch/isn/182756/FIIA\\_Analysis\\_1.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/182756/FIIA_Analysis_1.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

hatékonyan összehangolni hivatott Európai Külügyi Szolgálat is megkezdte működését. Jelenleg az EKSZ – a korábbi bizottsági delegációkat integrálva – 139 küldöttségből és irodából álló hálózatra támaszkodik.<sup>22</sup> A delegációk, állandó képviseltek az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője irányítása alatt működnek, az EKSZ struktúrájának részeként látják el feladatukat, és az EU-t annak teljességében képviselik.<sup>23</sup>

A lisszaboni szerződés hatálybalépésével a küldöttségek számára új korszak kezdődött. Ettől kezdve az uniós küldöttségek feladata lett, hogy ne csupán egyetlen intézményt, az Európai Bizottságot, hanem az EU-t teljes egészében képviseljék. Mindez, elsősorban a koordináció területén új feladatokat is rótt a küldöttségekre, a korábban a soros elnökség által ellátott feladatokat is nekik kellett átvenni.<sup>24</sup>

Annak ellenére, hogy a küldöttségek feladatai a korábbiakhoz képest még inkább politikai jellegűvé váltak, ez sok területen továbbra is korlátozott maradt, hiszen a KKBP területén a tagállami nagykövetek egyhangú döntése szükséges.<sup>25</sup> A változások ellenére sok esetben azonban továbbra is megmaradt azok „donorszervezeti” jellege. Az uniós küldöttségek sikeres működése, és így koordinációs szerepük megerősödése szempontjából a legnagyobb kihívást azon fővárosok (Washington, Moszkva, Peking) jelentik, ahol az összes EU-tagállam képviselteti magát. Ezekben az esetekben a tagállamok még erősebben törekednek a nemzeti szintű képviseletre, szuverenitásuk megtartására és ezzel együtt a bilaterális diplomácia fenntartására.<sup>26</sup>

A nehézségek ellenére a pénzügyi válság hozzájárult a tagállamok diplomáciai kapcsolatainak és intézményrendszerének európaizációjához és a tagállami, illetve uniós érdekek többszintű képviseletéhez. A tagállamok a költségvetési megszorítások következtében egyre inkább rákényszerülnek az uniós küldöttségek adta lehetőségek mind szélesebb körű kihasználására, és így az erőforrások megosztására. Erre jó példa, hogy egy-egy tagállam úgynevezett „laptopdiplomátákat” küld olyan uniós küldöttségekre, ahol az adott tagállam állandó képviseletet nem tart fenn.<sup>27</sup>

Természetesen az egyes tagállamok továbbra is alapvetően nemzeti érdekeik alapján döntenek arról, hogy megnyitnak-e vagy bezárnak-e egy-egy nagykövetséget, de mindennek ellenére elsősorban költséghatékonysági okokra visszavezethetően előfordul, hogy a tagállamok az EU-delegáció épületében (vagy akár fordítva, például 2013-ban az Egyesült Királyság képviseletén kapott helyet az EU-delegáció is) helyezik el képviseleteiket, vagy közösen bérelnek egy épületet. Ezt az együttműködési formát nevezzük *kollokációnak*.<sup>28</sup> 2013-ban még csupán 7 országban,<sup>29</sup> 2014-ben pedig összesen 13 olyan EU-képviselet volt

<sup>22</sup> European External Action Service (2016): *i. m.* 4.

<sup>23</sup> MORAN–CANTO (2004): *i. m.* 4.

<sup>24</sup> AUSTERMANN (2012): *i. m.* 4.

<sup>25</sup> DIALER–AUSTERMANN (2014): *i. m.* 106.

<sup>26</sup> BALFOUR, Rosa – RAIK, Kristi (2013a): Equipping the European Union for the 21<sup>st</sup> century. National Diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU Foreign Policy. *Finnish Institute of International Affairs*, Vol. 36. No. 1. Elérhető: [www.fia.fi/en/publication/309/equipping\\_the\\_european\\_union\\_for\\_the\\_21st\\_century](http://www.fia.fi/en/publication/309/equipping_the_european_union_for_the_21st_century) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>27</sup> DIALER–AUSTERMANN (2014): *i. m.* 107.

<sup>28</sup> O’SULLIVAN, David (2012): *The EEAS, National Foreign Services and the Future of European Diplomacy*. Elérhető: [http://eeas.europa.eu/speeches/060912\\_dos\\_epc\\_seminar.pdf](http://eeas.europa.eu/speeches/060912_dos_epc_seminar.pdf) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)

<sup>29</sup> European External Action Service (2014): *2013 Annual Activity Report*. Elérhető: [http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual\\_activity\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2013_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

(Afganisztánban, Azerbajdzsánban, Fehéroroszországban, Columbiában, Kelet-Timorban, Etiópiában, Irakban, Mauritániában, Mianmarban, Nigériában, Dél-Szudánban, Tanzániában és Jemenben), amelyik egy vagy több tagállami nagykövetséget látott vendégül.<sup>30</sup> Az együttműködéseknek köszönhetően 2014-ben 50, 2015-ben pedig 86 különböző kollokációs megállapodás létezett.<sup>31</sup>

### **EUSZ V. cím 2. fejezet 35. cikk**

„A tagállamok diplomáciai és konzuli képviselői, valamint az Unió harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviselőik együttműködnek az e fejezet alapján elfogadott, az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosítása érdekében.

Együttműködésüket információcserével és közös értékelések készítésével erősítik.

Hozzájárulnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett, az uniós polgárok számára harmadik országok területén biztosítandó védelemre vonatkozó jog érvényesítéséhez, valamint az említett szerződés 23. cikke alapján elfogadott intézkedések végrehajtásához.”

### **EUMSZ Ötödik rész VI. cím 221. cikk**

„1) Az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben az Unió küldöttségei képviselik.

2) A küldöttségek a tagállamok diplomáciai és konzuli képviselőivel szoros együttműködésben végzik tevékenységüket.”

A tagállami követségek és uniós delegációk közötti információcsera legfontosabb fórumai napjainkban is a harmadik országokban hetente megtartott nagyköveti értekezletek. A harmadik országokba akkreditált diplomaták korábbi évtizedekben kialakult gyakorlat szerinti, különböző szintű és tematikájú rendszeres üléseit – a liszaboni szerződés hatálybalépését követően és az EKSZ létrehozásával párhuzamosan – nem a tanács soros elnökségét betöltő tagállam képviselőjén, hanem az EU-képviselőn szervezik meg. Mindez persze nem jelentette, hogy egyik percről a másikra könnyebb lett egyetlen hangon megszólalni a fogadó államban, de a koordináció minősége a folytonosságból fakadóan mindenképpen javult. A korábbi, félévente változó elnökségekhez képest az uniós képviselők egyfajta intézményesített emlékeztet is jelentenek a tagállamok és az EU számára. Azt azonban, hogy az EU

<sup>30</sup> DERMENDZHIEV, Dimitar (2014): The Emergence of a Network of ‘European Embassies’: Increasing Cooperation between EU Delegations and Member State Diplomatic Missions. *EU Diplomacy Paper*, 2014/10. Elérhető: [www.coleurope.eu/research-paper/emergence-network-european-embassies-increasing-cooperation-between-eu-delegations](http://www.coleurope.eu/research-paper/emergence-network-european-embassies-increasing-cooperation-between-eu-delegations) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>31</sup> European External Action Service (2016): *i. m.* 9.; European External Action Service (2015a): *2014 Annual Activity Report*. 7. Elérhető: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual\\_activity\\_report\\_2014\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2014_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



a küldöttségeken keresztül valóban egyetlen hangon tudjon megszólalni, továbbra is sokszor akadályozzák a tagállamok esetenként eltérő külpolitikai céljai és érdekei. Mindennek ellenére látható, hogy a küldöttségek a hagyományos fejlesztéspolitikai feladatokon túl egyre inkább hagyományos diplomáciai és külpolitikai feladatokat is igyekeznek ellátni. Az egyes uniós küldöttségek tevékenységének minőségét és jellegét számos körülmény befolyásolja. A világ nagyhatalmainak (például USA, Oroszország, Kína) fővárosaiban mindegyik uniós tagállam diplomáciai képviselőt tart fenn. Számos afrikai országban azonban jóval kisebb számú tagállami képviselő található, így itt jobban érvényesül az egy, közös hangon történő kommunikáció elve.<sup>32</sup>

Az EB-küldöttségek EU-küldöttségekké hivatalosan 2010. január 1-jével alakultak át. Mindez nem jelentette, hogy munkájukban egyik napról a másikra jelentős változások történtek volna, hiszen az Európai Külügyi Szolgálat is csupán 2011. január 1-jétől kezdte meg munkáját. A személyi állomány feltöltése, a belső munkamegosztás és költségvetési kérdések tisztázása még váratott magára.

Az EKSZ szervezetéről és működéséről szóló tanácsi határozatának 5. cikke az Unió küldöttségeire vonatkozó szabályozást tartalmazza. Ennek első bekezdése értelmében a küldöttség létrehozásáról vagy megszüntetéséről szóló határozatot a főképvisező fogadja el, a Tanáccsal és a Bizottsággal egyetértésben. (2) Az Unió küldöttségeinek mindegyike egy küldöttségvezető irányítása alatt áll, aki irányítja a küldöttség teljes munkáját, valamint felelősséggel tartozik a főképvisezőnek a küldöttség munkájának teljes irányításáért és az Unió valamennyi tevékenységével való összhang biztosításáért. A küldöttségek személyzete az EKSZ, illetve a Bizottság személyzetének a köréből áll. (3) A küldöttségvezető a főképvisezőtől és az EKSZ-től kap utasításokat, és felel azok végrehajtásáért. Esetenként a Bizottság is adhat utasításokat a küldöttségeknek az EUMSZ 221. cikkének (2) bekezdésével összhangban. (4) A küldöttségvezető felel az érintett harmadik országban zajló uniós projektekkel kapcsolatos működési célú előirányzatoknak a költségvetési rendelettel összhangban történő végrehajtásáért, amennyiben azt a Bizottság átruházta. (5) Az egyes küldöttségek működését az EKSZ ügyvezető főtitkára rendszeres időközönként értékeli. (6) A főképvisező megkötí a szükséges megállapodásokat az érintett fogadó országgal, nemzetközi szervezettel vagy harmadik országgal. A főképvisező meghozza különösen az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy a fogadó ország biztosítsa az Unió küldöttségei, valamint azok személyzete és tulajdona vonatkozásában a diplomáciai kapcsolatokról szóló, 1961. április 18-i bécsi szerződésben említettekkel azonos kiváltságokat és mentességeket. (7) Az Unió küldöttségei képesek segítséget nyújtani más uniós intézményeknek – különösen az Európai Parlamentnek – a nemzetközi szervezettel vagy harmadik országgal fenntartott kapcsolataik vonatkozásában. (8) A küldöttségvezető a küldöttség akkreditációja szerinti országban jogosult az Unió képviselőtére, különösen szerződések megkötése vagy bírósági eljárásokban való részvétel tekintetében. (9) Az Unió küldöttségei szorosan együttműködnek a tagállamok diplomáciai szolgálataival, és megosztják egymással az információkat. (10) Az Unió küldöttségei – az EUSz. 35. cikkének harmadik albekezdésével összhangban eljárva, a tagállamok kérésére – segítik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és azon feladatuk ellátásában, hogy forrássemleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok szá-

<sup>32</sup> AUSTERMANN (2012): *i. m.* 4–6.



mára harmadik országokban.<sup>33</sup> A konzuli feladatok ellátásával kapcsolatos teendők kialakítása azonban mind a mai napig nagyon lassan halad. E feladatok ellátásához sem a személyi, sem pedig a költségvetési feltételek nem állnak rendelkezésre.

**A Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU)**

5. cikk

„Az Unió küldöttségei

(1) A küldöttség létrehozásáról vagy megszüntetéséről szóló határozatot a főképviselő fogadja el, a Tanáccsal és a Bizottsággal egyetértésben.

(2) Az Unió küldöttségeinek mindegyike egy küldöttségvezető irányítása alá kerül. A küldöttségvezető irányítja a küldöttség teljes személyzetét – annak státusától függetlenül – és valamennyi tevékenységét. A küldöttségvezető felelősséggel tartozik a főképviselőnek a küldöttség munkájának teljes irányításáért és az Unió valamennyi tevékenységével való összhang biztosításáért.

A küldöttségek személyzete az EKSZ, illetve – amennyiben az uniós költségvetés vagy az EKSZ hatáskörén kívüli egyéb uniós szakpolitikák végrehajtása szükségessé teszi – a Bizottság személyzetének a köréből kerül ki.

(3) A küldöttségvezető a főképviselőtől és az EKSZ-től kap utasításokat, és felel azok végrehajtásáért.

Azon területek vonatkozásában, amelyeken a Szerződések által ráruházott jogokat gyakorolja, a Bizottság is adhat utasításokat a küldöttségeknek az EUMSZ. 221. cikkének (2) bekezdésével összhangban, amely utasítások végrehajtására a küldöttségvezető teljes körű felelőssége mellett kerül sor.

(4) A küldöttségvezető felel az érintett harmadik országban zajló uniós projektekkal kapcsolatos működési célú előirányzatoknak a költségvetési rendelettel összhangban történő végrehajtásáért, amennyiben azt a Bizottság átruházta.

(5) Az egyes küldöttségek működését az EKSZ ügyvezető főtitkára rendszeres időközönként értékeli; az értékelés pénzügyi és igazgatási ellenőrzést is magában foglal. E célból az EKSZ ügyvezető főtitkára kérheti a Bizottság megfelelő osztályainak segítségét. Az EKSZ belső intézkedésein túlmenően az OLAF<sup>34</sup> az 1073/1999/EK rendelettel összhangban – különösen csalás elleni intézkedéseken keresztül – gyakorolja hatásköreit.

(6) A főképviselő megkötí a szükséges megállapodásokat az érintett fogadó országgal, nemzetközi szervezettel vagy harmadik országgal. A főképviselő meghozza különösen az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy a fogadó ország biztosítsa az Unió küldöttségei, valamint azok személyzete és tulajdona vonatkozásában a diplomáciai kapcsolatokról szóló, 1961. április 18-i bécsi szerződésben említettekkel azonos kiváltságokat és mentességeket.

<sup>33</sup> Tervezet – A Tanács határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cls/cons\\_cons%282010%2908029\\_/cons\\_cons%282010%2908029\\_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cls/cons_cons%282010%2908029_/cons_cons%282010%2908029_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>34</sup> European Anti-Fraud Office – Európai Csalás Elleni Hivatal.

(7) Az Unió küldöttségei rendelkeznek az ahhoz szükséges kapacitással, hogy segítséget nyújtsanak más uniós intézményeknek – különösen az Európai Parlamentnek – a küldöttség akkreditációja szerinti nemzetközi szervezettel vagy harmadik országgal fenn tartott kapcsolataik vonatkozásában.

(8) A küldöttségvezető a küldöttség akkreditációja szerinti országban jogosult az Unió képviseletére, különösen szerződések megkötése vagy bírósági eljárásokban való részvétel tekintetében.

(9) Az Unió küldöttségei szorosan együttműködnek a tagállamok diplomáciai szolgálataival, és megosztják egymással az információkat.

(10) Az Unió küldöttségei – az EUSz. 35. cikkének harmadik albekezdésével összhangban eljárva, a tagállamok kérésére – segítik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és azon feladatuk ellátásában, hogy forrássemleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban.”

Az Uniót az adott országban képviselő küldöttségek vezetői közvetlenül a HR/VP irányítása alá tartoznak. A küldöttségek élén álló személy megnevezésével kapcsolatban továbbra is heves viták folytak, végül a tagállamok és harmadik országok diplomáciai érzékenysége miatt a küldöttségek vezetőit hivatalosan nem nagykövetnek, hanem képviselet-vezetőnek (*Head of Delegation*) nevezik, illetve többnyire kerülik a nagykövet megszólítást.<sup>35</sup>

A pilléres rendszer megszüntetésével és a kettő- vagy inkább háromkalapos EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelői posztjának létrehozásával az egyfajta hídszerepet betöltő képviseletek feladata a korábbi kizárólag bizottsági feladatokon (például külkereskedelem, segélyezés stb.) túl a korábban a soros elnökséget betöltő tagállam képviseletének feladataival (közös álláspont esetén az EU képviselete), illetve a KKBP területéhez köthető feladatok ellátásával is bővült, így az Unió *sui generis*, azaz szupranacionális és kormányközi jellege egyszerre jelenik meg bennük. Mindezzel együtt az EU külkapcsolati rendszeréhez kapcsolódó területek közötti koordinációs feladatok is jelentős mértékben növekedtek. A lisszaboni szerződéssel a tagállamok közötti, több szinten és területen megvalósuló koordinációs üléseket az uniós képviselet szervezi és vezeti. A koordinációs ülések jelentősége nem a közös álláspont megszületésének elősegítése, hanem – főleg a kisebb és közepes diplomáciai személyzettel rendelkező tagállamok számára – az információ-megosztás és tájékoztatás szempontjából meghatározó. Éppen az EU sajátos jellegéből fakadóan a képviseleteknek kényes egyensúlyt kell kialakítaniuk az államokra jellemző hagyományos diplomáciával összefüggő és egy nemzetközi szervezet képviseletével kapcsolatos feladatok ellátása között.<sup>36</sup>

Az uniós képviseletek és a tagállamok képviseletei közötti információmegosztás területén az eddigi tapasztalatok alapján sok előrelépés történt, de továbbra is problémát jelent, hogy a tagállamok sokszor egymással szemben is igyekeznek visszatartani a megszerzett információt. A 2016-ban elfogadott, „az EU kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiája” az információmegosztással kapcsolatban hangsúlyozza a tagállamok nagy-

<sup>35</sup> WOUTERS, Jan – DUQUET, Sanderijn (2012): The EU and International Diplomatic Law: New Horizons? *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 7. No. 1. 40.

<sup>36</sup> MAURER–RAIK (2014): *i. m.* 6–7.

követségei, az uniós küldöttségek, a Bizottság szolgálatai, az EU különleges képviselői és a KBVP-missziók közötti fokozottabb információmegosztást, valamint a közös jelentés-tétel, elemzések és reagálástervezés megvalósításának szükségességét.<sup>37</sup>

Az EU diplomáciai szerepét az a tény is megerősíti, hogy 2013-ban több mint 70 olyan helyszín volt, ahol az EU képviseltette magát, de kevesebb mint 10 tagállam volt jelen. Emellett 50 olyan helyszín volt, ahol kevesebb mint 5 tagállam tartott fenn képvisleteket.<sup>38</sup>

## 6. Összegzés

2013 júniusában az EKSZ 3392 munkatársa közül 1487 Brüsszelben, 1905 pedig a küldöttségeken dolgozott. 2014-re az EKSZ 519 millió eurós költségvetésének 41%-át a központ, 59%-át pedig a küldöttségek működtetésére tervezték. Emellett a bizottság 270 millió euró költségvetéssel egészíti ki a küldöttségek költségvetését. Még napjainkban is jelentős számú bizottsági alkalmazott dolgozik a küldöttségeken.<sup>39</sup> 2015-ben az uniós küldöttségeken dolgozók létszáma elérte az 5438 főt. A munkatársak 36%-a az EKSZ-től, a többiek pedig az EB-től érkeztek.<sup>40</sup>

A pénzügyi válság időszakában az EKSZ költségvetése is az új feladatokhoz (a soros elnökség feladatainak átvétele, minősített dokumentumok készítése) képest szűkös erőforrásokkal valósult meg. Az Európai Számvevőszék 2014-es jelentése hangsúlyozta, hogy valójában nem mérték fel előre a szükséges forrásokat. Mindebből következően sokszor nincs elég jól képzett szakdiplomata.<sup>41</sup> A küldöttség felállítását magas elvárások követik. Ezek közé sorolhatjuk, hogy a kisebb vagy közepes tagállamok, amelyek finanszírozási problémák miatt nem tartottak fenn képvisleteket, elvárták volna, hogy polgáraik konzuli védelmet és segítséget kapjanak az uniós küldöttségektől. Erre azonban sem jogi értelemben, sem pénzügyileg nem voltak felkészülve. A tagállamok számos területen (például eljárási kérdésekben) nem tudtak megegyezni.<sup>42</sup> A konzuli védelem alapvetően tagállami hatáskörben marad, a Számvevőszék véleménye szerint ezt a feladatot inkább az egyes tagállamok közötti együttműködéssel érdemes megoldani.<sup>43</sup>

Az eddigi tapasztalatokat feldolgozó kutatási eredmények alapján – a szűkös források és az előkészítetlenség ellenére – a küldöttségek az EKSZ égisze alatt hatékonyan tudták integrálni a korábbi bizottsági (közösségi) hatáskörbe tartozó, külkapcsolatokkal összefüggő feladatokat (külkereskedelem, energiapolitika stb.) a KKBP területén meglévő feladataikkal. Napjainkban a képvisletek alapvetően hármas feladatot látnak el: képviselik az EU-t

<sup>37</sup> *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan* (2016). 40.

<sup>38</sup> MARTIN, Garret (2013): *The European External Action Service Comes of Age: An Assessment*. Elérhető: [www.europeaninstitute.org/index.php/190-european-affairs/ea-december-2013/1826-the-european-external-action-service-comes-of-age-an-assessment](http://www.europeaninstitute.org/index.php/190-european-affairs/ea-december-2013/1826-the-european-external-action-service-comes-of-age-an-assessment) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>39</sup> European Court of Auditors (2014): *Special Report. The Establishment of the European External Action Service*. Elérhető: [www.eca.europa.eu/en/pages/DocItem.aspx?did=27503](http://www.eca.europa.eu/en/pages/DocItem.aspx?did=27503) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>40</sup> European Union Institute for Security Studies (2016): *i. m.* 75.

<sup>41</sup> European Court of Auditors (2014): *i. m.*

<sup>42</sup> Uo. 9.

<sup>43</sup> Uo. 32.

(és intézményeit) harmadik országokban, együttműködnek a tagállamok diplomáciai szolgálataival, és hozzájárulnak az EU politikáinak megvalósulásához.

2014-ben az EKSZ munkatársainak 57%-a a képviselleteken látta el feladatát. A teljes személyzet létszáma egy közepes EU-tagállam diplomáciai képviseletének létszámával közel azonos. Az a tény, hogy az uniós képviselleteken dolgozók többsége jelenleg is bizottsági alkalmazott, azt mutatja, hogy az EU külkapcsolati rendszerében az EB-nek továbbra is meghatározó szerepe van.

A működésükkel kapcsolatos kezdeti félelmekkel szemben ezek az EU-képviselletek nem kívántak és nem is tudtak volna a tagállami nagykövetségek helyébe lépni, csupán kiegészítik, támogatják azokat. Kiegészítő szerepük ellenére az uniós képviselletek egyre nagyobb súlyú és látható diplomáciai szereplőként jelennek meg a nemzeti diplomáciai képviselletek mellett.<sup>44</sup>

Az Európai Külügyi Szolgálat létrehozását követően szükségszerűen rájuk háruló új feladataik integrálásában nem volt könnyű dolguk, hiszen ahogyan az EKSZ 2013-as jelentése is fogalmaz, ehhez kevés valós iránymutatást és forrást kaptak.<sup>45</sup> 2017-ben az Európai Külügyi Szolgálat brüsszeli központjában és a képviselleteken összesen 4067 fő dolgozott, ez a létszám 3616 európai bizottsági tisztviselővel egészült ki.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> MAURER–RAIK (2014): *i. m.* 6–7.

<sup>45</sup> European External Action Service (2013): *EEAS Review 2013*. Elérhető: [http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>46</sup> 2017-ben az Európai Külügyi Szolgálat brüsszeli központjában és a képviselleteken összesen 4067 fő dolgozott, ez a létszám 3616 európai bizottsági tisztviselővel egészült ki.

## **XI. A lisszaboni szerződés által bevezetett változások a KKBP és a KBVP területén**

### **1. A lisszaboni szerződés**

Az alkotmányos szerződés és ezzel együtt egy újabb föderalista törekvés bukását követően induló kétéves kompromisszumkeresés eredményeképpen a 2007-ben aláírt lisszaboni szerződés<sup>1</sup> a korábbi szerződések csupán módosította, nem felváltotta, éppen az alkotmányos jelleget kivéve és az elnevezéseket megváltoztatva megtartotta az alkotmányos szerződésben szereplő intézményi reformokat, amelyek következtében új tisztségek (az Európai Tanács elnöke, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, aki az EB alelnöke is egyben), illetve új formális intézmények (Európai Tanács, Európai Központi Bank és a főképviselő tevékenységét segítő önálló uniós szerv, az Európai Külügyi Szolgálat) jöttek létre. A szerződés számos újítása mellett felszámolta a pilléres szerkezetet, a döntéshozatalban bevezette a kettős többség elvét, az uniós és tagállami hatásköröket jobban szétválasztotta, továbbá átláthatóbbá tette, az alapjogi chartát jogi erőre emelte. Az EU az Európai Közösségek jogutódjaként egységes jogi személyiséget kapott (EUSZ 47. cikk).

Az úgynevezett reformszerződés számos fontos változást hozott a KKBP intézményi és döntéshozatali folyamataiban, kormányközi jellegén azonban nem változtatott. Ezt később az EKSZ szervezetéről és működéséről szóló, a HR/VP által 2013-ban elkészült felülvizsgálati jelentés is alátámasztotta.<sup>2</sup> A konszenzusos döntéshozatalból fakadóan a tagállamok közötti politikai akarat és megegyezés hiánya mind a mai napig nagymértékben akadályozhatja az EU hatékony külső szerepvállalását.

A lisszaboni szerződés az EBVP területén is számos újítást vezetett be: többek között az állandó strukturált együttműködést, a kölcsönös segítségnyújtási klauzulát, a szolidaritási klauzulát és az indulási (*start-up*) pénzügyi alapot. Fontos megjegyezni, hogy e területen a szerződésekben lévő lehetőségeket az EU és tagállamai mind a mai napig nem használták ki teljes egészében. A kihasználatlan területek közé tartozik például az állandó strukturált együttműködés vagy az EUSZ 44. cikkének alkalmazása, amelyeket mindeddig még nem alkalmaztak.

A változtatások között fontos megemlíteni, hogy az európai biztonság- és védelempolitika új elnevezése közös biztonság- és védelempolitika lett. Az elnevezésben az európai

<sup>1</sup> Két részből áll: 1. a maastrichti szerződés módosítása, az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és 2. az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosítása, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ). A lisszaboni szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Elérhető: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_hu.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>2</sup> European External Action Service (2013): *i. m.* 9.

helyett a közös jelző megjelenése nem e politikának a közösségi hatáskörbe kerülését jelentette, hanem a szerződésekben megfogalmazott közös uniós védelempolitika kialakítását magában foglaló távlati célra és annak fontosságára utalt.<sup>3</sup> A KKBP szerves részét képező KBVP jövőjével kapcsolatban már ekkor világossá vált, hogy ezen a területen a hangsúly a polgári válságkezelésre került. Az EU tagállamait védelmi területen szolidaritási és védelmi záradék köti.

Az EU a külpolitika területén gazdasági óriás és politikai törpe szerepéből ki kíván lépni egy valódi világpolitikai aktív szerep érdekében, azonban továbbra is látszik, hogy adott kérdések körében a tagállamok közötti törésvonalak nehezítik a közös döntéshozatalt.

**Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának céljai és alapelvei a lisszaboni szerződés alapján (V. cím 1. fejezet 21. cikk (2) bekezdés)**

- „a) megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását;
- b) megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit;
- c) megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot – összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta céljaival – beleértve a külső határokhoz kapcsolódókat is;
- d) elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából;
- e) előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világ gazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén;
- f) hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak;
- g) segítséget nyújtson a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak; és
- h) előmozdítsa egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rend létrejöttét.”

Az eltérő álláspontok közé sorolhatjuk például a Koszovó függetlenségének elismerése körül kialakult vitát. Ezzel kapcsolatban azonban fontos megjegyezni, hogy a Koszovó, illetve Szerbia közötti konfliktus rendezését és ezzel együtt Szerbia uniós csatlakozását előkészítő tárgyalások esetében a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő közvetítőként éppen azért

<sup>3</sup> Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma (2005): *A Lisszaboni Szerződés hatásai az európai biztonság- és védelempolitika területére*. Elérhető: [www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitikank%2FBiztonsagpolitika%2Fkbpv%2FA\\_Lisszaboni\\_Szerzodes.htm&NRNODEGUID={57DE4C21-8421-4AB6-BICC-A71E71020237}&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true](http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitikank%2FBiztonsagpolitika%2Fkbpv%2FA_Lisszaboni_Szerzodes.htm&NRNODEGUID={57DE4C21-8421-4AB6-BICC-A71E71020237}&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

tudott sikereket elérni, mert ebben az esetben a tagállamok végül képesek voltak egységes álláspontot képviselni. A Koszovó és Szerbia közötti kapcsolatok rendezését célzó tárgyalásokkal kapcsolatban a tagállamok közötti egyetértés következtében a főképvisező világos és egyértelmű célok alapján vezethette a tárgyalásokat.

## 2. Az Európai Tanács elnöke

Az EUSZ 15. cikke létrehozta az Európai Tanács elnöke pozíciót. A jelentős újtással kapcsolatban fontos leszögezni, hogy az Európai Tanács által két és fél évre, minősített többséggel megválasztott, illetve egyszer megújítható mandátummal rendelkező Európai Tanács elnöke nem az Európai Unió, hanem csupán az Európai Tanács elnöke. Az új funkció bevezetésének legfontosabb célja, hogy nagyobb folytonosság és stabilitás jellemezze az Európai Tanács tevékenységét. Az addigi soros elnök helyébe lépő Európai Tanács elnöke egyetlen nemzeti tisztséget sem tölthet be (EUSZ 15. cikk). Mindez azonban nem zárja ki, hogy más uniós tisztsége (például akár egy esetleges szerződésmódosítást követően a jövőben az EB elnöke is) legyen. Az elnök feladata az állam- és kormányfők közötti kompromisszum elősegítése, az Európai Tanács munkájának szervezése, az ülések elnöklése, valamint az uniós álláspontok legfelsőbb szintű képviselete. „Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.” (EUSZ 15. cikk)

## 3. Az Európai Parlament szerepe a KKBP-ben

A KKBP és ezen belül a KBVP kormányközi területein az Európai Parlament továbbra is csak korlátozott hatáskörökkel rendelkezik, a költségvetési források ellenőrzéséből fakadóan nagyon korlátozott módon valamiféle demokratikus felügyeleti jogokhoz is jutott. Annak ellenére, hogy még a lisszaboni szerződés által bevezetett új keretek között sincs jelentős befolyása a KKBP-t illető döntéshozatali folyamatokba, az úgynevezett „pénztárcahatalommal” egyre inkább igyekszik élni, és aktívabb részt vállalni e politikák formálásában, amire a lisszaboni szerződés is felhatalmazást ad.

### EUSZ 36. cikk

„Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője rendszeresen konzultál az Európai Parlamenttel a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a közös biztonság- és védelempolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról. Gondoskodik arról, hogy az Európai Parlament nézeteit kellőképpen figyelembe vegyék. Az Európai Parlament tájékoztatásába a különleges képviselőket is be lehet vonni.

Az Európai Parlament kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviseelőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet. Az Európai Parlament évente két alkalommal meg-



vitatja közös kül- és biztonságpolitika – ideértve a közös biztonság- és védelempolitikát is – végrehajtása terén elért előrehaladást.”

Noha valójában csak kismértékben növekedett az EP által a KKBP- és a KBVP-folyamatok felett gyakorolt demokratikus ellenőrzés, az EB alelnökeként a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő megválasztásában játszott szerepe jelentős előrelépést jelent ezen a téren. Nem véletlen, hogy Federica Mogherini 2015-ös parlamenti meghallgatásakor egyértelműen kiemelte az EP és a HR/VP közötti kapcsolat javításának szükségességét.

#### 4. A KKBP-döntéshozatal

A szerződés ugyan megszüntette a pilléres rendszert, de ez nem jelentette, hogy a közös kül- és biztonságpolitika közösségi hatáskörbe került volna. Ezen a területen továbbra is a *kormányközi döntéshozatal maradt a meghatározó*. Az EUSZ 24. cikke alapján a KKBP önálló hatásköri kategóriaként „külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik”. „A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre a Szerződésekkel összhangban”. A szerződések jogalkotási aktusok elfogadását nem teszik lehetővé. A tagállamok „a lojalitás, kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül” támogatják a KKBP-t, „tartózkodnak minden olyan cselekvéstől, ami ellentétes az EU érdekeivel vagy ronthatja az Unió mint kohéziós erő eredményességét a nemzetközi kapcsolatokban.” A tanácson belül a tagállamok kölcsönösen tájékoztatják egymást, és tanácskoznak minden kül- és biztonságpolitikai kérdésről.

A döntéshozatalban és a KKBP irányításában a tagállamok kormányai, illetve a Tanács intézményei játszanak meghatározó szerepet. Az Európai Tanács hatásköreit jobban elkülönítették a Tanácsétól, valamint az EP is alapvetően kimarad a kül- és biztonságpolitikai döntési folyamatokból, csupán a költségvetéssel kapcsolatos jogköre révén tudja érvényesíteni az úgynevezett „pénztárcahatalmat”, illetve a főképviselőnek meghatározott időnként beszámolási kötelezettsége van.

A KKBP területén alkalmazandó, az általánostól eltérő jogforrási rendben a korábbi döntéshozatali eszközök (közös álláspontok – *common position*, közös akciók – *joint actions*, közös stratégiák – *common strategies*) számát e területen a lisszaboni szerződés csökkentette, a KKBP legfőbb eszközeként az Európai Tanács általános iránymutatásokat, a Tanács *határozatokat* fogad el. Ezek a határozatok meghatározzák 1. az Unió által végrehajtandó fellépéseket, 2. az Unió által képviselendő álláspontokat, és 3. ezek végrehajtásának szabályait. Mindezen túl az Európai Unió erősíti a tagállamok közötti rendszeres együttműködést politikájuk folytatásában (EUSZ 25. cikk).

Az amszterdami szerződés által bevezetett közös stratégiák helyett az EUSZ 22. cikke szerint az Európai Tanács határozatával leszögezi az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit, amelyek a közös kül- és biztonságpolitikára, továbbá az Unió külső tevékenységének egyéb területeire vonatkoznak. A lisszaboni szerződés egyik újítása, hogy ezek a stratégiai érdekek és célkitűzések nem csupán a KKBP területére, hanem az EU más külső tevékenységeire (például közös kereskedelempolitika vagy fejlesztéspolitika) is vonatkoznak, tehát össze kívánják kötni az EU kormányközi és közösségi szintű külkapcsolati rendszerének

egyes elemeit. Mindez azonban azt is jelenti, hogy mind a bizottsági, mind pedig a tanácsi hatáskörbe tartozó külkapcsolati területeken a stratégiai érdekek és célkitűzések meghatározásában továbbra is az Európai Tanácsnak, azaz a tagállamoknak van meghatározó szerepe.<sup>4</sup>

A stratégiai érdekekre és célkitűzésekre vonatkozó határozatok az Unió egyes országokkal vagy térségekkel fenntartott kapcsolataira, illetve valamely meghatározott tárgykörre is vonatkozhatnak. E határozatok tartalmazzák azok időtartamát, valamint az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközöket. Az Európai Tanács a Tanács ajánlása alapján egyhangúlag dönt. A közös kül- és biztonságpolitika terén az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, a külkapcsolatok egyéb területein pedig a Bizottság közös javaslatokat terjeszthet a Tanács elé (EUSZ 22. cikk).

A 26. cikk szerint az Európai Tanács megállapítja az Unió stratégiai érdekeit, valamint a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. Az Európai Tanács meghozza a szükséges határozatokat.

A 30. cikk kimondja, hogy „[b]ármely tagállam, illetve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője vagy a főképviselő a Bizottság támogatásával a közös kül- és biztonságpolitikát érintő bármely kérdést a Tanács elé utalhat, és kezdeményezéseket, illetve javaslatokat terjeszthet a Tanács elé.”

A KKBP területén a döntéshozatalt tehát továbbra is a konszenzusra, és így a legkisebb közös többszörösre való törekvés nehezíti. A döntéshozatalt a szerződés a következőképpen szabályozza:

#### **EUSZ 26. cikk**

„(1) Az Európai Tanács megállapítja az Unió stratégiai érdekeit, valamint meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. Az Európai Tanács meghozza a szükséges határozatokat. Ha a nemzetközi fejlemények szükségessé teszik, az Európai Tanács elnöke rendkívüli európai tanácsi ülést hív össze abból a célból, hogy e fejleményekre tekintettel meghatározzák az Unió által követendő politika stratégiai irányvonalait.

(2) A Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások és stratégiai irányvonalak alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat.

A Tanács és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője biztosítja az Unió fellépésének egységességét, koherenciáját és eredményességét.

(3) A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre nemzeti és uniós erőforrások felhasználásával.

<sup>4</sup> WESSELS, Wolfgang (2013): *The EU System: A Polity in the Making. The Evolution of the Union's Institutional Architecture*. Berlin, Epubli. 143.

**31. cikk**

(1) Amennyiben e fejezet másképp nem rendelkezik az e fejezet által szabályozott határozatokat az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag fogadja el. Jogalkotási aktusok elfogadása kizárt.

A szavazástól való tartózkodás esetén tartózkodásához a Tanács bármely tagja ezen albekezdés szerint egy formális nyilatkozatot fűzhet. Ebben az esetben nem köteles a határozatot alkalmazni, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót. A kölcsönös szolidaritás szellemében az érintett tagállam tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Uniónak a kérdéses határozaton alapuló fellépésével vagy azt hátráltathatja, a többi tagállam pedig ezt az álláspontját tiszteletben tartja. Ha a Tanácsnak azok a tagjai, akik tartózkodásukhoz ilyen nyilatkozatot fűztek, a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, a határozat nem kerül elfogadásra.

(2) Az (1) bekezdés rendelkezéseitől eltérve, a Tanács minősített többséggel határoz:

- amikor az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó, a 22. cikk (1) bekezdése szerinti határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot fogad el;
- amikor az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására a főképviselőt az Európai Tanács saját, vagy a főképviselő kezdeményezésére külön felkérte;
- amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el;
- amikor a 33. cikknek megfelelően különleges képviselőt nevez ki. Ha a Tanács valamely tagja kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, a szavazásra nem kerül sor. A főképviselő az érintett tagállammal intenzív konzultációt folytat a tagállam számára elfogadható megoldás felkutatására. Amennyiben nem jár sikerrel, a Tanács minősített többséggel eljárva kérheti, hogy az ügyet egyhangúlag elfogadandó határozat meghozatala érdekében terjesszék az Európai Tanács elé.

(3) Az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a Tanács a

(2) bekezdésben említettektől eltérő esetekben is eljárhat minősített többséggel.

(4) A (2) és (3) bekezdés nem vonatkozik a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra.

(5) Eljárási kérdésekben a Tanács tagjainak többségével határoz.”

Az EUSZ 31. cikke alapján az egyhangú szavazástól négy esetben lehet eltérni, és a Tanácsban minősített többséggel szavazni: 1. az Európai Tanács határozatán alapuló, az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok; 2. az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője által benyújtott javaslatra az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok; 3. az Uniónak a KKBP területén történő fellépését vagy álláspontját

meghatározó határozatot végrehajtó határozatok esetében; 4. vagy a különleges képviselő kinevezése esetében a főképviseelő javaslatára.

Mindemellett létezik egy, a KKBP-re vonatkozó egyedi vagy különleges áthidaló klauzula is (*passarelle-szabály*, azaz egyszerűsített szerződésmódosítási lehetőség), ami lehetővé teszi, hogy a Tanács minősített többséggel rendelkezhesen egyéb határozattípusokról [EUSZ 31. cikk (3) bekezdése]. Ebben az esetben is az Európai Tanácsnak előzetesen egyhangú szavazással el kell fogadnia egy olyan határozatot, amely engedélyezi a minősített többség hatályának alkalmazását. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a lehetőség nem vonatkozik a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra.<sup>5</sup>

## 5. A megerősített együttműködés

A többsebességes integráció elvének megvalósulásaként a lisszaboni szerződés tovább erősítette az amszterdami szerződés által bevezetett megerősített együttműködés eljárását. A szorosabb integráció érdekében a tagállamok egy csoportja (legalább 9 tagállam) megfelelő feltételek fennállása esetén az adott területen elmélyítheti egymás között az integrációt. Mindez a valóságban annyit jelent, hogy az Unió kizárólagos hatáskörein kívül eső szakpolitikai területeken szorosabb integráció jöhet létre, amelyhez a későbbiekben a feltételeket teljesítő többi tagállam is csatlakozhat. Az általuk elfogadott jogi aktusok csak a részt vevő tagállamokra vonatkoznak. Meg kell jegyeznünk, hogy a schengeni övezet és euróövezet létrehozása eredetileg nem tekinthető a megerősített együttműködés egyik megvalósulásának, mivel eredetileg attól eltérő jogi keret alapján, a szerződéses kereteken kívül jöttek létre. A lisszaboni szerződéshez csatolt 19. jegyzőkönyv szerint a schengeni övezetben részt vevő uniós tagállamok megerősített együttműködést hoznak létre a schengeni vívmányok területén. Mindennek ellenére ezek az integrációs formák is a rugalmas integráció, az *à la carte* Európa vagy a többsebességes Európa példái.

A lisszaboni szerződés a KKBP területére is kiterjesztette a megerősített együttműködés lehetőségét, megvalósulása esetében a Tanács minősített többséggel határoz, a Bizottság és a főképviseelő tájékoztatása szükséges, az EP-t tájékoztatni kell a kérelemről. A lisszaboni szerződés alapján a rugalmas integráció a védelmi területen háromféle módon alkalmazható: 1. az állandó strukturált együttműködés (EUSZ 42. cikk (6) bekezdés és a 10. jegyzőkönyv), 2. a közös biztonság- és védelempolitikához kapcsolódó missziókban (EUSZ 43. cikkely), illetve 3. az Európai Védelmi Ügynökség együttműködési keretei között.<sup>6</sup>

A megerősített együttműködés azonban mind a mai napig olyan lehetőség maradt, amelyet nevesítve a KKBV területén – más szakpolitikákkal ellentétben, ahol a döntéshozatalban az EP-nek és az EB-nak is meghatározó szerepe van – még nem alkalmaztak. Annak ellenére, hogy a lisszaboni szerződés lehetőséget biztosít rá, mindeddig az EU és annak tagállamai nem éltek vele.

<sup>5</sup> A minősített többségi szavazás és a rendes jogalkotási eljárás (2015). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:ai0015> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>6</sup> A megerősített együttműködés (2010). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:ai0018> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## 6. A közös biztonság- és védelempolitika

Az új elnevezést kapott közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) a lisszaboni szerződésben továbbra is hangsúlyosan a közös kül- és biztonságpolitika szerves részeként és erős kormányközi jelleggel jelenik meg, az esetek többségében a Tanács egyhangúlag határoz. A KBVP területén a lisszaboni szerződés új elemeket is bevezet, aminek végső célja az európai védelmi politika fokozatos kiépítése. A tagállamoknak lehetőségük van katonai és polgári missziókban részt venni, illetve élhetnek az állandó strukturált együttműködés lehetőségével, és szorosabb együttműködés alakulhat az Európai Védelmi Ügynökség keretein belül, mindemellett a tagállamokat védelmi, illetve szolidaritási záradék köti.

## 7. Kibővített petersbergi feladatok

A lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt az EU műveleteket és missziókat hajthatott végre a humanitárius és mentési feladatok, a békefenntartó feladatok és a harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatai, beleértve a béketeremtés ellátása érdekében. A 2009-ben hatályba lépő szerződés mindezt három új feladatkörrel bővítette: a közös leszerelési műveletek; katonai tanácsadási és segítségnyújtási feladatok, továbbá a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveletek. Az EUSZ 43. cikke szerint „[e] missziók mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni küzdelemhez, ideértve a terrorizmus ellen saját területükön küzdő harmadik országok támogatását is.” Ezzel a lisszaboni szerződés kodifikálta, a gyakorlatban intézményesítette és a szerződéses keretek közé illesztette az *Európai biztonsági stratégiában* szereplő feladatokat. A műveleteket vagy a tagállamok egy csoportja (egyes unión kívüli harmadik országokkal együtt), vagy a tagállamok által létrehozott katonai szövetségeken alapuló európai haderők is végrehajthatják.

### Főbb európai multilaterális haderők:

- a Franciaország, Olaszország, Portugália és Spanyolország szárazföldi erőit tömörítő Eurofor;
- a Belgium, Franciaország, Luxemburg, Németország és Spanyolország szárazföldi erőit tömörítő Eurocorps;
- a Franciaország, Olaszország, Portugália és Spanyolország tengeri erőit tömörítő Euromarfor;
- a Belgium, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Németország, Olaszország és Spanyolország légi erőit tömörítő Európai Légi Csoport.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Az EU közös biztonság- és védelempolitikája (2015). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:ai0026> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## 8. Az állandó strukturált együttműködés

A lisszaboni szerződés a közös biztonság- és védelempolitika területén, a megerősített együttműködés formájaként létrehozta a rugalmas együttműködés új eszközét: az állandó strukturált együttműködést (Permanent Structured Cooperation – PESCO). Ebben az esetben nincs minimális tagállami létszám, a Tanács minősített többséggel dönthet az engedélyezéséről. A döntéshozatalban az Európai Bizottságnak nincs kezdeményező szerepe, a főképviselelővel véleményezi a tagállamok szándékát. Az Európai Parlament csak tájékoztatást kap, valójában nem vesz részt a folyamatban.

Az újonnan bevezetett együttműködési forma a KBVP területén lehetőséget kínál az integrációs folyamatban már korábban is megfigyelhető differenciált vagy rugalmas integráció megvalósulására. A többsebességes integráció, a mag-Európa vagy *à la carte* Európa koncepciókkal összhangban,<sup>8</sup> a szerződésekben meghatározott feltételek fennállása esetén a tagok a közös biztonság- és védelempolitika területén is szorosabbra fűzhetik kapcsolataikat.

A lisszaboni szerződéshez csatolt 10. jegyzőkönyv a PESCO alkalmazásának feltételeit tartalmazza. A PESCO bármely tagállam számára nyitva áll, amely vállalja, hogy: a) védelmi képességeit intenzívebben fejleszti a többnemzeti erő, a fő európai fejlesztési programok, valamint az Európai Védelmi Ügynökség tevékenységéhez való nemzeti hozzájárulásaival, illetve az azokban való részvételének erősítésével; valamint b) rendelkezik az ahhoz szükséges képességekkel, hogy legkésőbb 2010-ig harccsoportot bocsásson a tervezett missziók rendelkezésére, amely alkalmas az EUSZ 43. cikkében említett feladatok 5–30 napon belüli végrehajtására, továbbá amely egy kezdeti 30 napos időszakon át fenntartható, és legalább 120 napra meghosszabbítható (10. jegyzőkönyv 1. cikk). További feltételekhez tartozik, hogy a) együttműködnek a védelmi felszerelések tárgyában történő beruházások kiadási szintjére vonatkozó jóváhagyott célkitűzések megvalósítása érdekében, valamint rendszeresen felülvizsgálják e célkitűzéseket; b) a védelmi berendezéseiket a lehető legnagyobb mértékben közelítik egymáshoz, katonai szükségleteik meghatározásának összehangolásával, védelmi eszközeik és képességeik összevonásával és szakosításával, valamint a képzési és a logisztikai együttműködés ösztönzésével; c) konkrét intézkedéseket hoznak katonai erejük rendelkezésre állásának, interoperabilitásának, rugalmasságának és bevetettségének fokozása érdekében, különösen közös célkitűzéseik meghatározásával; d) együttműködnek a *képességfejlesztési mechanizmus* keretében észlelt hiányosságok megszüntetésére; e) emellett részt vesznek az Európai Védelmi Ügynökség keretében közös vagy európai felszerelési programok kidolgozásában (10. jegyzőkönyv 2. cikk). A 10. jegyzőkönyv az EDA-t bízta meg a 2. cikkben lefektetett feltételek rendszeres értékelésével, és évente legalább egy alkalommal jelentéstétel (10. jegyzőkönyv 3. cikk).

*A PESCO-ban a magasabb követelményeknek megfelelő katonai képességgel rendelkező tagállamok vehetnének részt.* A PESCO eredeti célja az volt, hogy elősegítse az interoperabilitást, a képességhiányok csökkentését, illetve a védelmi területen történő együttműködés megerősítését. Annak ellenére, hogy a lisszaboni szerződés hatálybalépésekor még nagy

<sup>8</sup> KOLLER (2011): i. m.



reményeket fűztek az új eszköz alkalmazásához,<sup>9</sup> közel egy évtizeden keresztül nem alkalmazták. Az EU új globális stratégiájának megjelenése, illetve az Egyesült Királyságban a Brexitről szóló népszavazás pozitív, azaz a kilépést támogató eredménye előtt egyre kevesebb esély látszott arra vonatkozóan, hogy a lisszaboni szerződés adta eszközzel valóban élni tudnának az e tekintetben is széthúzó tagállamok. A 2016 júniusában elfogadott új globális stratégia azonban ismét kiemelt szerepet szánt e lehetőség jövőbeli alkalmazásának, így a globális stratégia végrehajtására vonatkozó 2016. novemberi külügyi tanácsi következtetéseket követően már megkezdődtek az erről folyó tárgyalások. A francia–német–olasz–spanyol javaslatot és a 2016. novemberi külügyi tanácsi döntést követően úgy tűnt, hogy felgyorsulnak az események, illetve hamarosan valós eredmény születhet, 2017-ben meg is kezdődött a végrehajtás folyamata.<sup>10</sup>

## 9. A 44. cikk

Más lehetőségekhez hasonlóan a 44. cikk alkalmazásával sem éltek még az EU és annak tagállamai. Éppen annak érdekében, hogy a lisszaboni szerződés adta keretekkel minél inkább élni tudjanak, az utóbbi időben már szó esett a 44. cikk alkalmazási lehetőségeiről. Az eddigi tárgyalások ellenére mindaddig nem született ezzel kapcsolatos megállapodás. Egyre inkább úgy tűnik, hogy jóval több a kérdés, mint a válasz, és a tagországi álláspontok is széthúznak. A 44. cikk adta kereteket azonban nem téveszthetjük össze a megerősített együttműködés lehetőségével, amelynek egyik formája a PESCO. A 44. cikkely alapján a 43. cikknek megfelelően elfogadott határozatok keretében „a Tanács valamely misszió végrehajtásával a misszióban részt venni szándékozó, és az annak ellátásához szükséges képességekkel rendelkező tagállamok egy csoportját is megbízhatja. Ezek a tagállamok az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének részvétele mellett egymás között megállapodnak a misszió végrehajtásának részleteiről.”

A 44. cikk alkalmazásának lehetősége 2013-tól egy komolyabb vizsgálathoz, de valószínűleg konklúzió nélküli vitákhoz vezetett. A 2013. novemberi Tanács közös biztonság- és védelempolitikáról szóló következtetései még utaltak annak lehetséges alkalmazására, de a 2013. decemberi Európai Tanács már említést sem tett róla.<sup>11</sup> Mindennek ellenére 2014–2015-ben tanácsi és szakértői szinteken is tovább folytak az ezzel kapcsolatos megbeszélések, egyeztetések, de valószínűleg több nyitva hagyott kérdéssel, mint eredménnyel

<sup>9</sup> Biscop, Sven – Coelmont, Jo (2011): Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces. *Bruges Political Research Papers*, No. 15. Elérhető: [http://aei.pitt.edu/15138/1/wp15\\_Biscop.pdf](http://aei.pitt.edu/15138/1/wp15_Biscop.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.).

<sup>10</sup> Biscop, Sven (2017): Oratorio pro PESCO. *Egmont Paper*, No. 91. Elérhető: [www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/01/ep91.pdf?type=pdf](http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/01/ep91.pdf?type=pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.).

<sup>11</sup> *Council Conclusions on Common Security and Defence Policy. Education, Youth, Culture and Sport Council Meeting, Brussels, 25–26 November 2013.* Elérhető: [http://collections.internetmemory.org/hacu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/20131126\\_council\\_conclusions\\_en.pdf](http://collections.internetmemory.org/hacu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/20131126_council_conclusions_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); *Európai Tanács 2013. december 19–20-i ülésén elfogadott következtetések.* Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/hu/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); TARDY, Thierry (2014): In Groups we Trust – Implementing Article 44 of the Lisbon Treaty. *EU/ISS Brief*, No. 27. Elérhető: [www.iss.europa.eu/content/groups-we-trust-%E2%80%9393-implementing-article-44-lisbon-treaty](http://www.iss.europa.eu/content/groups-we-trust-%E2%80%9393-implementing-article-44-lisbon-treaty) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.).



végződtek. A cikk alkalmazásának előzményét Franciaország Maliban történő beavatkozása (*Operation Serval*) jelentette. A tagállamok többsége azonban nem látta a 44. cikk alkalmazásának hozzáadott értékét, sőt attól tartottak, hogy néhány tagállam az EU nevében majd zavaros katonai akciókba bonyolódhat.

Mindenképpen fontos hangsúlyozni, hogy a 44. cikk nem hozná létre a műveletek és missziók új típusát, hanem egyértelműen a 43. cikkre utal, illetve arra is épül. A cikk először 2003-ban az alkotmányos szerződésről szóló tervezetben jelent meg, majd változtatások nélkül a lisszaboni szerződés is átvette azt. Fennmaradását elsősorban az magyarázhatja, hogy nagyobb rugalmasságot nyújtva lehetőséget biztosít uniós szinten egyfajta „hajlandók koalíciójának” (*ad hoc*) létrehozására. Mindennek ellenére úgy tűnik, hogy mind a döntéshozatal, mind pedig a finanszírozás terén nagyobb rugalmasságot, és ebből következően gyorsabb telepíthetőséget jelentene, így lehetővé válna a valóban gyorsreagálású műveletek telepítése.

A cikk alkalmazásának kérdése a Közép-afrikai Köztársaság válságkezelésével kapcsolatban és a 2015-től induló Eunavfor Med esetében is felmerült, de gyorsan levették a napirendről. Ennek az új, a megszakotthoz képest jóval rugalmasabb eljárásnak az alkalmazását elsősorban Franciaország támogatná. Ennek oka elsősorban az, hogy az uniós zászló alatt végrehajtott művelet nagyobb legitimitást és a KKBP keretein belül megvalósuló finanszírozást kaphatna.<sup>12</sup>

## 10. Kölcsönös segítségnyújtási klauzula (Mutual Assistance Clause)

A lisszaboni szerződés lényeges újítása, hogy egy kölcsönös segítségnyújtási klauzulát, azaz egyfajta kollektív védelmi kötelezettségvállalást is tartalmaz. Az európai kollektív védelem előzményének a NATO árnyékában és az 1948-as brüsszeli szerződés kibővítésével 1954-ben létrehozott Nyugat-európai Unió tekinthető. A 90-es évek végétől, az európai biztonság- és védelempolitika kialakulásától a WEU válságkezelési feladatait fokozatosan az EU vette át, a szervezet kiüresedett. 2002-től az ikertornyokat ért terrortámadást követő hangulatban az alkotmányos szerződést előkészítő Konvent ülésein már felvetődött, hogy szükséges lehet egy védelmi záradék beépítése az uniós szerződésekbe. Hosszas viták után végül megszületett a döntés. Az alkotmányos szerződés ugyan elbukott, de a NYEU a kölcsönös segítségnyújtási klauzula lisszaboni szerződésben történő rögzítésével végleg veszített jelentőségéből, és a szervezet 2011-ben véglegesen megszűnt.

A szerződésben rögzített kötelezettség azt jelenti, hogy a tagállamok egyikének területére elleni fegyveres külső támadás esetén előírja, hogy a többi tagállam köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ezen tagállamnak. Ez azonban nem jelent egyértelműen azonnali fegyveres segítséget, hanem eléggé távol fogalmazza meg a segítségnyújtás fajtáját (minden rendelkezésére álló segítség és támogatás). Noha az eredeti, francia–német tervekben a katonai segítségnyújtás is szerepelt, kompromisszumos megoldásként ez végül kimaradt a végleges szövegből. A szerződés külön kitér a NATO-ra

<sup>12</sup> LANGLOIS, Maurice de – ARA, Bénédicte (2015): Article 44 of the Treaty on European Union: Enhancing Efficiency in EU Operations: Content, Benefits and Limits. *IRSEM Note de recherche stratégique*, No. 26. Elérhető: [www.defense.gouv.fr/content/download/459520/7282802/file/NRS\\_n26\\_2015\\_en.pdf](http://www.defense.gouv.fr/content/download/459520/7282802/file/NRS_n26_2015_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

és az EU semleges tagállamaira. A semleges országok számára pedig nem jelent automatikus kötelezettséget.<sup>13</sup>

#### **EUSZ 42. cikk (7) bekezdés**

„A tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak. Ez nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét.

Az e területen vállalt kötelezettségeknek és együttműködésnek összhangban kell lenniük az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének keretein belül tett kötelezettségvállalásokkal, amely szervezet az abban részes államok számára továbbra is a kollektív védelem alapját képezi, és annak végrehajtási fóruma marad.”

A kölcsönös segítségnyújtási klauzula első aktiválására 2015 novemberében, a párizsi terroristámadásokat követően került sor. A francia államfő, François Hollande a terrortámadásokat háborús cselekménynek minősítette, és a kölcsönös segítségnyújtási klauzula aktiválását kérte [EUSZ 42. cikk (7) bekezdés]. Ez azonban nem feltétlenül katonai választ, hanem „minden rendelkezésre álló segítséget és támogatást”, vagyis egyfajta gumiszabályként sokféle megoldást jelenthetett.

A 42. cikk (7) bekezdésének aktiválása számos jogi kérdést vetett fel, hiszen a támadásokat többnyire európai állampolgárok az EU által államként el nem ismert ISIS keretein belül hajtották végre. Az is kérdéseket vetett fel, hogy miért nem az úgynevezett szolidaritási klauzula (EUMSZ Ötödik rész VII. cím 222. cikk) alkalmazása mellett döntöttek, hiszen az kifejezetten egy terrortámadás esetén alkalmazható. Mind a madridi (2003), mind a londoni (2005) terrortámadások idején már felmerült az alkotmányozási folyamattal előkészített, de az akkor még el nem fogadott cikkely nem kötelező erejű alkalmazásának szükségessége.

Valószínűleg éppen azért döntöttek nem a szolidaritási klauzula, hanem a védelmi klauzula [42. cikk (7) bekezdés] mellett, mert annak erősebb politikai üzenete volt, és az uniós pénzügyi források mellett lehetővé tette, hogy Franciaország bilaterális szinten tárgyaljon az egyes tagállami felajánlásokról. A 222. cikkely döntéshozatali folyamata ennél jóval nehezebb és hosszabb lett volna, mert abban az esetben a döntést a Tanácsban egyhangúsággal kellett volna meghozni. Franciaország így végül nem a NATO-t, hanem az EU-t hívta segítségül. Ennek hátterében valószínűleg az állt, hogy így Törökország és az USA bizonytalan részvétele a döntésben nem akadályozhatta az európai szintű összefogást.

A döntés politikai jelentőségét és ezzel együtt az uniós védelemmel kapcsolatos viták felerősödését az is mutatja, hogy 2016. január 21-én az EP plenáris ülésén 406 igen, 212 nem és 51 tartózkodással – természetesen nem kötelező erejű – határozatot fogadott el

<sup>13</sup> VARGA Attila Ferenc (2010): Az európai kollektív önvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében, különös tekintettel az EU kollektív önvédelmi klauzulájára, és annak lehetséges alkalmazási körére. *Hadtudomány*, 20. évf. elektr. sz. Elérhető: [www.mhtt.eu/hadtudomany/2010/2010\\_elektronikus/2010\\_e\\_20.pdf](http://www.mhtt.eu/hadtudomany/2010/2010_elektronikus/2010_e_20.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

az *Európai Védelmi Unió* megteremtésének szükségességéről, ami hosszú távon az európai fegyveres erők létrehozásához vezethet.<sup>14</sup>

A 2016. októberi EP-jelentés szerint az európai védelmi uniónak a lisszaboni szerződésben meglévő lehetőségek kiaknázásán túl a tagállamok számára a saját képességein túlmutató garanciákat és képességeket kell kínálnia. Mindezekkel összefüggésben az EP „úgy véli, hogy az európai védelmi uniónak a KBVP alapos felülvizsgálatával kell indulnia, a védelem határozott kollektív elvén kell alapulnia, hatékony finanszírozást kell kapnia, és össze kell hangolni a NATO-val; úgy véli, hogy a belső és külső biztonság fokozódó integrációja mellett az európai védelmi unió irányába tett szükséges lépésként a KBVP-nek túl kell lépnie a külső válságok kezelésén, annak érdekében, hogy valóban biztosítsa a közös biztonságot és védelmet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egészében, és az EUSZ 42. cikkének (7) bekezdése alapján a rendelkezésére álló eszközök teljes skáláját felhasználva lehetővé tegye az Unió szerepvállalását a válságok és konfliktusok minden szakaszában.”<sup>15</sup>

## 11. Szolidaritási klauzula (Solidarity Clause)

A lisszaboni szerződésben a külső és belső biztonság közötti határ elmosódásának legkézzelfoghatóbb megnyilvánulása az úgynevezett szolidaritási klauzula megjelenése. Abban az esetben, ha az egyik tagállamot természeti vagy ember által okozott katasztrófa, illetve terrortámadás éri, az Uniónak és a többi tagállamnak a szolidaritás szellemében segítséget kell nyújtania számára. Ebben az esetben az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, a tagállamok által felajánlott katonai erőforrásokat is mozgósít. Ezzel összhangban a KBVP-eszközök az EU határain belül is alkalmazhatóak lehetnek.

### **EUMSZ VII. cím: Szolidaritási klauzula, 222. cikk**

„(1) Ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy:

- a) • megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén,
- megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól,
- terrortámadás esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson;

<sup>14</sup> *Next Step in Mutual Defence – European Defence Union, Say MEPs* (2016). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160114IPR09904/Next-step-in-mutual-defence-%E2%80%93-European-Defence-Union-say-MEPs](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160114IPR09904/Next-step-in-mutual-defence-%E2%80%93-European-Defence-Union-say-MEPs) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>15</sup> Európai Parlament Külügyi Bizottság (2016): *Jelentés az európai védelmi unióról*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0316+0+DOC+XML+V0/HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0316+0+DOC+XML+V0/HU) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

b) természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson.”

## 12. Indulási alap: EUSZ 41. cikk (3) bekezdés

A gyors reagálási képesség javítása érdekében a közös biztonság- és védelempolitika területén indított műveletek megkezdését az úgynevezett indulási alap (*start-up fund*) segítheti. A tagállami hozzájárulásokból felállított indulási alap létrehozása lehetőséget nyújt a KKBP-műveleteket előkészítő, nem az Unió költségvetését terhelő tevékenységek finanszírozására. Az új alap felállítása a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő javaslatára minősített többségi döntés révén történik meg. Az indulási alap létrehozására azonban mindeddig nem került sor.

### EUSZ 41. cikk (3) bekezdés

„(3) A Tanács határozatban meghatározza azokat a külön eljárásokat, amelyek garantálják az Unió költségvetésében a közös biztonság- és védelempolitika keretében végrehajtandó intézkedések, különösen pedig a 42. cikk (1) bekezdésében és a 43. cikkben említett missziókat előkészítő tevékenységek sürgős finanszírozására szolgáló előirányzatokhoz való gyors hozzáférést. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.

A 42. cikk (1) bekezdésében és a 43. cikkben említett missziókat előkészítő azon tevékenységek finanszírozására, amelyek nem az Unió költségvetését terhelik, a tagállamok hozzájárulásaiból egy induló alapot kell létrehozni.

A Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének javaslata alapján, minősített többséggel elfogadott határozatokban meghatározza:

- a) az induló alap létrehozására és finanszírozására vonatkozó szabályokat, így különösen az alap rendelkezésére bocsátott pénzeszközök összegét,
- b) az induló alap kezelésére vonatkozó szabályokat,
- c) a pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó szabályokat.

Ha a 42. cikk (1) bekezdésében és a 43. cikkben említett misszió az Unió költségvetésének terhére nem finanszírozható, a Tanács felhatalmazza a főképviselőt az alap igénybevételére. A főképviselő e felhatalmazás végrehajtásáról jelentést tesz a Tanácsnak.”

## 13. Átfogó megközelítés

Az EU a kül- és biztonságpolitikai érdekérvényesítéséhez kiterjedt eszközrendszerrel – fejlesztéspolitika, diplomácia, gazdaságpolitika, válságkezelés stb. – rendelkezik. Az átfogó megközelítés ezen eszközök koordinált alkalmazását, azaz az EU szintjén fokozottabb intézményközi együttműködést jelent.

Noha az átfogó megközelítés formálisan először a 2003-as *Európai biztonsági stratégiában* szerepelt, konkrét megfogalmazására csupán a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően került sor. A kialakult szerződéses keretek között, illetve az új HR/VP poszt bevezetésével nagyobb lehetőség volt arra, hogy az EU átfogó keretben, a hagyományos első és második pillér alá tartozó eszközök összhangjával valósítsa meg céljait külkapcsolatairól területén. 2013-ban készült el *Az EU átfogó megközelítése a külső konfliktusok és válságok tekintetében* című közös közleménye, amely kimondja: „Az átfogó jelleg nem csupán azt jelenti, hogy az EU eszközeit és forrásait együttesen vetik be, hanem azt is, hogy az uniós szintű szereplők és a tagállamok együtt vállalnak kötelezettségeket. Az EU rendelkezésére áll a 139 országban létesített küldöttségek egyedülálló hálózata, az EKSZ diplomáciai szakértelme, többek között az EU különleges képviselői révén, valamint az operatív beavatkozás lehetősége a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) missziói és műveletei révén. Ezeket összefogva, az Európai Bizottság és a 28 tagállam együttes és stratégiai együttműködésével az EU jobb helyzetbe kerül ahhoz, hogy meghatározza és megvédje alapvető érdekeit és értékeit, előmozdítsa politikai célkitűzéseit és megelőzze a válságokat, vagy segítséget nyújtson a stabilitás helyreállításához. Ily módon hozzájárul a konfliktusok által veszélyeztetett emberek életének javításához, máshol pedig megelőzheti vagy csillapíthatja a biztonság hiánya és a konfliktusok – EU-ra, polgáira és belső biztonságára gyakorolt – negatív hatásait. Az EU erősebben, koherensebben, jobban látható módon és hatékonyabban tud fellépni külkapcsolataiban akkor, ha valamennyi uniós intézmény és tagállam közös stratégiai elemzés és elképzelés alapján dolgozik együtt. Erről szól az átfogó megközelítés.”<sup>16</sup>

Az EU Külügyek Tanácsa 2014. májusi ülésén következtetést adott ki az átfogó megközelítésről, amelyben megerősítette a megközelítés sajátos működési módszerét.<sup>17</sup> 2015 áprilisában elkészült *Az EU külső konfliktusokat és válságokat illető, átfogó megközelítésének továbbvitele – 2015-ös cselekvési terv* című közös személyzeti munkadokumentum az EU átfogó megközelítésének végrehajtása érdekében.<sup>18</sup>

#### 14. A biztonsági ágazat reformja mint megközelítés a lisszaboni szerződést követően

Az elmúlt évtizedben az úgynevezett biztonsági szektor/ágazat reformja a válságkezelés egyik meghatározó megközelítésévé vált. A válságokat, konfliktusokat követő időszakokban megvalósuló különböző békeműveletekben és fejlesztési programokban napjainkban egyre nagyobb hangsúly kerül a hagyományos biztonságpolitikai szereplők (katonaság, rendőrség stb.) feladataira összpontosító műveletek mellett a gazdasági-társadalmi fejlődést, és így

<sup>16</sup> Európai Bizottság (2013b): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az EU átfogó megközelítése a külső konfliktusok és válságok tekintetében*. Brüsszel, 2013.12.11. JOIN(2013) 30 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A52013JC0030> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>17</sup> *Council Conclusions on the EU's Comprehensive Approach*. Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 12 May 2014. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>18</sup> *Joint Staff Working Document – Taking Forward the EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises – Action Plan 2015*. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7913-2015-INIT/en/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

a humán biztonságot is előmozdító koherens, átfogó (komprehenzív) szemléletre. Ebben az összefüggésben a hagyományos biztonsági és igazságszolgáltatási feladatok szoros kapcsolatban állnak a gazdasági, társadalmi fejlődést előmozdító programokkal.

Annak ellenére, hogy a nemzetközi válságkezelésben az ENSZ műveletei játszanak meghatározó szerepet, az ezredfordulótól a válságba került államok biztonsági környezetének kiépítésében részt vevő más nemzetközi szereplők (EU, NATO, OECD, AU) többsége is kidolgozta saját, a biztonsági szektor reformjával (Security Sector Reform – SSR) összefüggő koncepcióját és eszközeit.

A biztonsági szektor/ágazat reformja összességében egy olyan stratégiaalkotó és végrehajtó intézményi reformfolyamatnak tekinthető, amelynek célja, hogy a különböző szereplők (külső, belső, állami, nem állami stb.) összehangolt tevékenysége következtében optimális esetben olyan stabilnak tekinthető biztonsági környezet jöjjön létre, amely a jogállamiság alapelveivel összhangban elősegíti a közép- és lehetőleg hosszú távon is fenntartható gazdasági, társadalmi fejlődést, hozzájárul a szegénység csökkentéséhez, illetve elősegíti a jó kormányzás, az emberi jogok és a jogállamiság feltételeinek megteremtését, ezáltal a fegyveres erők civil kontrollját.<sup>19</sup>

Az Európai Unió külkapcsolatain, fejlesztéspolitikáján, a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a közös biztonság- és védelempolitika megvalósításával indított műveleteken keresztül az SSR-koncepció előtt már jelentős szerepet vállalt a biztonsági szektor reformjával összefüggő területeken.<sup>20</sup> A 2003-ban elfogadott *Európai biztonsági stratégia* (*European Security Strategy*) az SSR-t az EU-külpolitika egyik eszközeként határozta meg, és felhívta a figyelmet arra, hogy „a biztonság a fejlődés egyik előfeltétele”. Ezt követően a Tanács 2005-ben dolgozta ki saját második pilléres SSR-koncepcióját a KBVP-műveletek (EU Concept for ESDP Support to SSR) támogatása érdekében. Ettől függetlenül, 2006-ban az Európai Bizottság is elkészítette az első pillér külkapcsolati tevékenységeihez kapcsolódó SSR-koncepciót (Concept for European Community Support for SSR).<sup>21</sup> A Bizottság által kidolgozott koncepció újdonsága, hogy az EU első pilléréhez tartozó külkapcsolati területeket is az EU SSR-eszközeiként definiálta.<sup>22</sup> A 2005-ös koncepció lefektette az EU SSR-ral összefüggő alapelveit: 1. a demokratikus normák és nemzetközileg elfogadott emberi jogi alapelvek, a jogállamiság, valamint ahol szükséges, a nemzetközi humanitárius jog; 2. a helyi felelősségvállalás és részvétel tiszteletben tartása; továbbá 3. a koherencia az EU más külső tevékenységeivel.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> *A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR)* (2007). Elérhető: [www.yumpu.com/en/document/view/26564473/gfn-ssr-a-beginners-guide-to-security-sector-reform-ssr](http://www.yumpu.com/en/document/view/26564473/gfn-ssr-a-beginners-guide-to-security-sector-reform-ssr) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>20</sup> VARGA Miklós (2011): Az Európai Unió és a biztonsági szektor reformja. *Nemzet és Biztonság* 4. évf. 9. sz. 39–51.

<sup>21</sup> Európai Bizottság (2006): *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Koncepció a biztonsági ágazat reformjának európai közösségi támogatására*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0253&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for an EU-wide Strategic Framework for Supporting Security Sector Reform (SSR)* (2016). Elérhető: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016\\_eas\\_001\\_cwp\\_security\\_sector\\_reform\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_eas_001_cwp_security_sector_reform_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>22</sup> GAZDAG Ferenc (2008a): A biztonsági szektor reformja és a nemzetközi szervezetek. *Biztonságpolitika*, 1. évf. 9. sz. 35–43.

<sup>23</sup> *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)* (2005). Elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



Az új koncepció alapján a következő területek tartoznak az első pilléres SSR-tevékenységek körébe: fejlesztési együttműködés, bővülés, stabilizációs és csatlakozási folyamat, európai szomszédsági politika, konfliktuskezelés és -megelőzés, a demokrácia és az emberi jogok, valamint a szabadság, biztonság és igazságosság térségének külső dimenziója. 2006-ban az EU Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa elfogadta az EU multiszektoriális, átfogó és a pilléreken átívelő saját keretkoncepcióját, az SSR-ra vonatkozó következtetéseket (*Policy Framework for Security Sector Reform*).<sup>24</sup>

2003-tól napjainkig az EU kb. egy tucatnyi olyan közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) területén megvalósított missziót hajtott és hajt végre (például EUPM Bosnia and Herzegovina [BiH], Eupol COPPS [Palestine], Eupol Afghanistan, EUTM Somalia, EUJUST-LEX Iraq, Eupol DRC and EUSEC DRC, EULEX Kosovo EUAM Ukraine stb.), amelyek a biztonsági szektor reformjával összefüggésben fejtik ki tevékenységüket.

Az EU első hivatalosan is SSR-elemeket tartalmazó missziója a 2005-ben induló Eupol RD Congo misszió volt. Az EU a biztonsági ágazat reformja érdekében folyamatos támogatást nyújtott a KDK-beli átmeneti folyamathoz, többek között három, a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében folytatott művelet, az EUSEC RD Congo, az Eupol Kinshasa és az Eupol RD Congo művelet elindítása útján.<sup>25</sup>

Az SSR-koncepció kidolgozásának kezdete óta világossá vált, hogy annak sikeressége a gazdasági és társadalmi fejlődés eredményei nélkül akadályokba ütközhet. Az e területen fellépő kihívások kezelése érdekében az EU Tanácsában a védelmi és fejlesztési miniszterek 2007 novemberében üléseztek először közösen, ahol megvitatták a biztonság és a fejlesztés közötti szakpolitikai összhang elérésének módját. „A Tanács – emlékeztetve arra, hogy béke és biztonság nélkül nem létezhet fenntartható fejlődés, valamint hogy a fejlesztés és a szegénység felszámolása nélkül nem lesz fenntartható béke – felkérte a tagállamokat, a Bizottságot és a Tanács Főtitkárságát, hogy a jövőbeli elnökségek irányítása alatt folytassák a biztonsággal és fejlesztéssel kapcsolatos munkát.”<sup>26</sup>

Az EU által támogatott, valóban sikeres SSR-folyamat megvalósítását azonban mind a mai napig többek között az is akadályozza, hogy az ambíciókkal ellentétben a viszonylag rövidebb időszakra tervezett és szűk mandátummal rendelkező KBVP-missziók mind a mai napig nincsenek teljes mértékben összehangolva az EU hosszabb távon megvalósuló fejlesztéspolitikájával.

A lisszaboni szerződést követően a SSR-ral kapcsolatos tevékenységek végrehajtása alapvetően a főképviselelő és ezáltal az Európai Külügyi Szolgálat hatáskörébe került. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az Európai Bizottságnak továbbra is kiemelt és aktív szerepe van az SSR-ral kapcsolatos keretek kidolgozása, illetve a végrehajtás folyamatában egyaránt.

<sup>24</sup> *Policy Framework for Security Sector Reform – Council Conclusions of the 2736th Council Meeting, General Affairs and External Relations, General Affairs, Luxembourg, 12 June 2006.* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/90013.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/90013.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>25</sup> *A Tanács 2007/405/KKBP együttes fellépése (2007. június 12.) az Európai Uniónak a Kongói Demokratikus Köztársaság biztonsági ágazatának reformja keretében folytatott rendfenntartó missziójáról és annak a kongói igazságszolgáltatással való viszonyáról (EUPOL RD Congo).* Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00800/00878/01120/pdf/00460051.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>26</sup> *A Tanács 2831. ülése. Általános Ügyek és Külkapcsolatok, Külkapcsolatok. Brüsszel, 2007. november 19–20.* Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-07-262\\_hu.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-07-262_hu.htm?locale=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



Az Európai Bizottság 2015-ben kiadta a *European Agenda on Security* című dokumentumot, amelyben az EU belső és külső biztonsága közötti szoros kapcsolatot hangsúlyozza.<sup>27</sup>

A korábbi hiányosságok és tapasztalatok alapján, valamint a hatékonyabb együttműködés és koordináció érdekében az EB, illetve a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő 2015-ben elkészítette a *Kapacitásépítés a biztonság és a fejlesztés támogatása érdekében. Annak lehetővé tétele, hogy partnereink képesek legyenek megelőzni és kezelni a válságokat* című közös közleményét, ami a biztonság és fejlesztés közötti kapcsolatot, a rendelkezésre álló uniós eszközöket, továbbá a biztonsági ágazat kapacitásépítéséhez nyújtott uniós támogatás eredményeit, hiányosságait és a különböző eszközök közötti koordinációs problémákat ismerteti.<sup>28</sup> Ezt követően a Tanács által 2015. május 18-án elfogadott, KBVP-ről szóló következtetések hangsúlyozták, hogy „[a]z átfogó uniós megközelítéssel összhangban, valamint az uniós támogatás hatásának, eredményességének és következetességének maximalizálása érdekében a Tanács felkéri a főképviselőt és a Bizottságot, hogy a tagállamokkal konzultálva 2016 közepéig dolgozzák ki a biztonsági ágazat reformját célzó uniós szintű stratégiai keretet. E szakpolitikai koncepció keretében egyesíteni kell a KBVP és a KKBP összes egyéb releváns eszközét, a fejlesztési együttműködés területén alkalmazott eszközöket, valamint a szabadság, a biztonság és a jogérvényesítés területén tevékenykedő szereplőket, az eszközök jogalapjának, elsődleges céljának és a vonatkozó döntéshozatali eljárásoknak a tiszteletben tartása mellett.”<sup>29</sup>

Az EU új SSR-keretének kidolgozásához vezető folyamat 2015 őszén elkezdődött, amikor is megtartották a tagállamokkal, tudományos szereplőkkel és civil szervezetekkel folytatott konzultáció első állomását képező egyik szemináriumot (Consultation workshop on the EU-wide Strategic Framework for Supporting Security Sector Reform). A folyamat eredményeképpen 2016 júliusára elkészült a biztonsági ágazat reformjának támogatását szolgáló uniós stratégiai keret elemeit összefoglaló, *A biztonsági ágazat reformjának támogatását szolgáló uniós stratégiai keret elemei* című EB–HR/VP közös közlemény.<sup>30</sup>

### **A biztonsági ágazat reformjának támogatását szolgáló uniós stratégiai keret elemei (2016)**

#### **1. Cél és hatály**

„A biztonsági ágazat reformja egy ország biztonsági rendszerének annak érdekében történő átalakítását jelenti, hogy az fokozatosan hatékonyabban és elszámoltathatóbban, az emberi jogokat, a demokráciát, a jogállamiságot és a jó kormányzás elveit tiszteletben tartó módon biztosítsa az egyének és az állam biztonságát. A biztonsági ágazat

<sup>27</sup> *European Agenda on Security* (2015). Elérhető: [http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security\\_en](http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>28</sup> Európai Bizottság (2015b): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Kapacitásépítés a biztonság és a fejlesztés támogatása érdekében. Annak lehetővé tétele, hogy partnereink képesek legyenek megelőzni és kezelni a válságokat*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015JC0017> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>29</sup> A Tanács következtetései a KBVP-ről (2015). Elérhető: [data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8971-2015-INIT/hu/pdf](http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8971-2015-INIT/hu/pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>30</sup> Európai Bizottság (2015b): *i. m.*

reformja hosszú távú, politikai folyamat, mivel alapjaiban érinti az adott ország hatalmi viszonyait. Nemzeti szempontokon kell alapulnia, valamint politikai elkötelezettség és vezetés, intézményközi együttműködés és az érdekelt felek széles körű részvétele szükséges ahhoz, hogy a lehető legszélesebb konszenzus alakuljon ki.

A konfliktusok, a bizonytalanság és az instabilitás világszerte jellemző, és közvetlenül az Unióval szomszédos országokban is tapasztalható. Mindez emberi szenvedéshez, kényszerű migrációhoz vezet és visszaveti a fejlesztési eredményeket, amint azt az uniós fejlesztési politika keretében, általában a biztonsággal és fejlesztéssel foglalkozó munka során, valamint a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendről szóló ENSZ-határozatban is elismerik, beleértve a 16. célt és annak biztonsági vonatkozású célkitűzéseit is.

A bizonytalanságot és az instabilitást gyakran a hatékony és elszámoltatható biztonsági rendszerek hiánya idézi elő vagy súlyosbítja. A partnerországok számára a biztonsági rendszerük reformjához nyújtott segítség előmozdítja a békére és stabilitásra, az inkluzív és fenntartható fejlődésre, az államépítésre és a demokráciára, a jogállamiságra, az emberi jogokra és a nemzetközi jog alapelveire irányuló uniós célokat. Az EU belső és külső biztonsága közötti szoros kapcsolatot hangsúlyozó, 2015. évi európai biztonsági stratégia szerint a partnerországokban tapasztalható, időnként erőszakos szélsőségesességgel is társuló konfliktusok és bizonytalanság az EU belső biztonságára, az uniós polgárok biztonságára, valamint az EU külföldi kereskedelmi és beruházási érdekeire is hatást gyakorolnak.

A biztonsági ágazat reformjára irányuló uniós szerepvállalást a közös közleményt kísérő közös szolgálati munkadokumentum értékeli, amely az elmúlt 15 évből származó számos értékelés, »levont tanulságokat« ismertető jelentés, tanulmány és érdekeltekkel folytatott konzultáció megállapításait foglalja össze. Az értékelés következtetése szerint lenne még lehetőség javítani az uniós kapacitások és eszközök közötti koherenciát, kiegészítő jelleget és koordinációt. Az értékelés azt is kiemeli, hogy a biztonsági ágazat mélyreható reformja hosszú távú elkötelezettséget igénylő, összetett folyamat, amely nem érinti azokat a rövidebb távú kezdeményezéseket, amelyek az azonnali biztonsági fenyegetések kezeléséhez lehetnek szükségesek.

Az EU diplomáciai és pénzügyi, katonai és civil, rövid távú és hosszú távú beavatkozásait szilárdabban be kell ágyazni a biztonsági ágazat reformjának egységes, az EU egészére kiterjedő támogatási keretébe, amely figyelembe veszi a politika, a biztonság, az igazságügy, a humanitárius segítségnyújtás, a fejlesztés, a konfliktusok és az instabilitás közötti kapcsolódási pontokat. A biztonsági ágazat reformjához – különösen az instabil, fejlődő és átalakulóban lévő országok esetében – szükség van a nemzetközi partnerek által nyújtott politikai, pénzügyi és technikai támogatásra. Az EU – globális befolyásának, széles körű külső politikáinak, instrumentumainak, eszközeinek, valamint szilárd jelenlétének és tapasztalatainak köszönhetően – megfelelő helyzetben van ahhoz, hogy e tekintetben támogassa a partnerországokat, együttműködésben más nemzetközi szereplőkkel, köztük az ENSZ-szel.

E közös közlemény egy ilyen keret elemeit sorolja fel, a Tanács 2015. májusi következtetéseiben meghatározottak szerint, a biztonság és a fejlesztés támogatása érdekében történő kapacitásépítésre irányuló uniós munkához iránymutatásul szolgáló elemek mellett. Tükrözi a külső konfliktusokra és válságokra vonatkozó átfogó megközelítést

abban a tekintetben, hogy kapcsolatot teremt a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP), a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) valamennyi egyéb releváns eszköze, a külső tevékenységek eszközei, valamint a szabadság, a biztonság és a jogérvényesítés területén tevékenykedő szereplők között, azaz a biztonsági ágazat reformjának támogatása érdekében egyesít és korszerűsít két korábban elkülönülő uniós szakpolitikai koncepciót. Fokozza majd a kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégia és az európai biztonsági stratégia hatékonyságát. Emellett figyelembe veszi az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottságának a béke és a biztonság területére vonatkozó releváns határozatait és adott esetben irányelveit.”<sup>31</sup>

A keretdokumentum kidolgozását megelőzően 2016 júniusában fogadta el az Európai Tanács a kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiáját, amely röviden az SSR-ra is kitér. Annak ellenére, hogy szövegszerűen csupán marginálisan, például a bővítéspolitikával összefüggésben foglalkozik a kérdéssel, a külső és belső biztonság közötti kapcsolat kiemelt szerepet kap a stratégiában, amely hangsúlyozza, hogy e kettő az eddigieknél sokkal nagyobb mértékben összekapcsolódik: „az otthoni biztonságunkhoz fűződő érdek azzal a párhuzamos érdekekkel jár együtt, hogy a szomszédos és a minket körülvevő régiókban is béke legyen. Ez tehát azt jelenti, hogy szélesebb érdekünk fűződik a konfliktusok megelőzéséhez, az emberek biztonságának előmozdításához, az instabilitás kiváltó okainak kezeléséhez és ahhoz, hogy egy biztonságosabb világ megvalósításán munkálkodjunk.”<sup>32</sup>

## 15. Összegzés

A lisszaboni szerződés hatálybalépését követően elsősorban az intézményépítésre, az új szerződéses keretek kínálta lehetőségek kihasználására helyeződött a hangsúly. Kezdetben azonban úgy tűnt, hogy számos lehetőség, például a rugalmas keretek között megvalósuló megerősített integrációra vonatkozó lehetőségek kiaknázása még váratott magára. Az újdonságok inkább csak papíron léteztek.

Az egyik legsürgetőbb kérdést egy új biztonsági „nagy stratégia” hiánya jelentette. Az *Európai biztonsági stratégia* 2003-as elfogadását követően, egy új európai szintű stratégia kidolgozásáig még közel másfél évtizednek kellett eltelnie. 2013 decemberében az Európai Tanács több célt is megfogalmazott a KBVP előmozdítása érdekében: 1. a KBVP hatékonyságának és ütemezésének fokozása; 2. a védelmi képességek fejlődésének fellendítése; valamint 3. az európai védelmi ipar megerősítése. Az Európai Tanács négy képesség területén tartotta szükségesnek a hiányosságok csökkentését: a távirányítású repülőgéprendszereknek (RPAS) a 2020–2025-ös időszakra tervezett kifejlesztése, a légi utántöltési képesség fejlesztése, a műholdas kommunikáció és a kiberterület fejlesztése. Az Európai

<sup>31</sup> Európai Bizottság (2016e): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A biztonsági ágazat reformjának támogatását szolgáló uniós stratégiai keret elemei*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52016JC0031> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>32</sup> European External Action Service (2016): *i. m.* MOLNÁR Anna (2016): A biztonsági szektor reformja. In KOLLER Boglárka – MARSAI Viktor szerk.: *Magyarország Európában, Európa a világban*. Budapest, Dialóg Campus. 389–399.

Tanács felkérte az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét, hogy a Bizottsággal szoros együttműködésben értékelje a globális környezetünkben zajló fejlemények hatását, és 2015-ben nyújtson be jelentést a Tanácsnak az Unió előtt álló kihívásokról és lehetőségekről.<sup>33</sup> A felkérésnek megfelelően 2015 májusában elkészült a főképviselő és a Bizottság közös jelentése *Az Unió szerepe a változó globális környezetben: egy összekapcsoltabb, feszültségekkel teli és összetettebb világban* címmel. Az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén megbízta a főképviselőt, hogy az EU átfogó kül- és biztonságpolitikai stratégiáját az Európai Tanács 2016. júniusi ülésére dolgozza ki.

Az utóbbi időszakban, de a közvélemény számára is láthatóbb módon a Brexitről szóló népszavazást követően jelentős mértékben felgyorsult a védelmi integrációval, esetenként a védelmi unióval kapcsolatos vita és tervezés. Az EU külpolitikai szerepének meghatározásában jelentős szerepet az újonnan létrejövő Európai Külügyi Szolgálat és a kibővített főképviselői pozíció kapott. A tagállamok és az uniós intézmények szintjén megfogalmazódó javaslatok szempontjából katalizátorként hatottak a 2016-ban elfogadott uniós globális stratégia és annak végrehajtásával összefüggő lépések.

<sup>33</sup> Európai Tanács 2013. december 19–20-i ülésén elfogadott következtetések.

Vákát oldal

## **XII. Az Európai Külügyi Szolgálat és az Európai Unió első külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője**

A lisszaboni szerződés talán legfontosabb újításai közé az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője pozíció és az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása sorolható.<sup>1</sup> A 2009 decemberében hatályba lépő lisszaboni szerződéssel összhangban, a többlépcsős egyeztetési folyamatot és a tagállamok döntését követően 2009 novemberében az Európai Tanács Catherine Ashton (Upholland bárónőjét) választotta az Európai Unió első külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének, illetve egyben az Európai Bizottság alelnökének (Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission – HR/VP). A közös kül- és biztonságpolitika hatékonyabb, következetesebb, valamint hangsúlyosabb külső képviselete és megjelenítése érdekében új tisztség, továbbá a tevékenységét segítő és támogató önálló uniós szerv, a brüsszeli székhelyű Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) jött létre. Az EKSZ az Európai Unió Tanácsának határozatával 2010 júliusában létrejött, majd ténylegesen 2011-ben kezdte meg működését.

Az új funkció és szerv, illetve ezáltal az egységesebb uniós külpolitika mögött első-sorban az a felismerés állt, hogy a külpolitikai kérdésekben sokszor széthúzó tagállamok, valamint az egymással nem minden esetben valódi harmóniában működő uniós intézmények csak az új intézményi struktúrák észszerű kihasználásán keresztül lehetnek képesek az Unió és tagállamai érdekeit hatékonyan képviselni a világban.

Az új tisztség létrehozása nem új hatáskörök átruházását, hanem az EU külső tevékenységeinek (közös kül- és biztonságpolitika, közös kereskedelempolitika, fejlesztéspolitika, bővítés- és szomszédságpolitika stb.) hatékonyabb és átláthatóbb működése érdekében a korábbi funkciók (a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, a külkapcsolatokért felelős biztos és a soros elnök) szinergiát eredményező összeillesztését jelenti. Az új főképviseelő, aki az Európai Bizottság alelnökeként valamelyest közösségibb funkciót is betölt, tevékenysége nem váltja fel a tagállami külpolitikákat, csupán kiegészíti, illetve a közös fellépés esetén erősíti azokat. Az új poszt sikeres betöltése a megnyíló lehetőségek mellett éppen azért hordoz magában veszélyeket, mert egy időben és egy személyben, a korábbi külkapcsolati trojkát felváltva túl sok feladat ellátását teszi szükségessé.

Ashtont és Mogherinit, a két eltérő vezetői karakterű főképviseelőt más-más okokra visszavezethetően a kezdetektől több bírálat érte. Kinevezésüket megelőzően mindkét esetben számos találgatás látott napvilágot a lehetséges főképviseelő személyére vonatkozóan: a tagállamok vajon egy valódi „külpolitikai nagyhagyút”, vagyis jelentős külpolitikai tapasztalatokkal rendelkező, sokak által elismert korábbi külügyminisztert vagy inkább

---

<sup>1</sup> MOLNÁR Anna (2015): Az unió külügyi és biztonságpolitikai képviselője HR/VP 3.0 (?). *Nemzet és Biztonság*, 8. évf. 5. sz. 3–15.

egy másod-, illetve harmadvonalbeli, azaz politikai értelemben súlytalan, a tagállami alkuknak is megfelelő politikust választanak? Annak ellenére, hogy a lisszaboni szerződés egyik legnagyobb újításának éppen az új főképviselői tisztség bevezetése tekinthető, végül – más-más hangsúlyokkal ugyan, de – mindkét esetben az utóbbi megoldás győzedelmeskedett. Az „uniós csillagok” bonyolult állásából következő elvárások (kis állam – nagy állam, északi – déli, új tag – régi tag, balközép – jobbközép, férfi – nő) végül eldöntötték a választást. A legfontosabb kérdés azonban az maradt, hogy az új posztot és intézményt mennyire sikerül valós tartalommal megtölteni, és ezzel együtt legalább külügyminiszteri szinten választ adni a sokszor ismételtetett, Kissinger által feltett kérdésre: „Kit hívjak, ha Európát szeretném hívni?” (*Who do I call, if I want to call Europe?*), azaz a lisszaboni szerződéssel bevezetett újításokat követően sikerül-e valóban egy hangon megszólalni.

## 1. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő

Az új, kétkalapos (és a soros elnökség örökségéből fakadóan esetenként hármas identitásúnak is tekintett) főképviselői tisztség, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselői poszt a korábbi bizottsági, illetve tanácsi feladatokat is ellátva, az amszterdami szerződéssel bevezetett közös kül- és biztonságpolitikai főképviselői tisztséghez (Mr. CFSP, HR 1.0) képest közösségibb irányba mozdult el, „kvázi külügyminiszter” lett. Ezzel összefüggésben a főképviselő irányítása alatt működő külügyi szolgálat pedig „kvázi külügyi” és részben, de jelentős mértékben leegyszerűsítve, valamint rendkívül kezdetleges módon egyfajta „védelmi minisztériumként” is értelmezhető. A főképviselői poszt, amelynek betöltője egyben az EB alelnöke és a Külügyek Tanácsának elnöke, létrehozásának legfőbb célja volt, hogy az EU ezáltal következetesebben lépjen föl és határozottabb szerepet tudjon játszani a nemzetközi politikában. A főképviselő előkészíti és elnököli a Külügyek Tanácsát (Foreign Affairs Council – FAC), illetve az EB alelnökeként felelős az Európai Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak összehangolásáért is.

A lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt az uniós intézményekben három személy, azaz a trojka (a Tanács soros elnöke, az EB külkapcsolatokért, a fejlesztéspolitikáért és a kereskedelempolitikáért felelős biztosa, illetve a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő) feladata volt az EU külkapcsolati rendszerének szerződéses kereteken belüli alakítása. A kizárólag a maastrichti szerződéssel létrehozott második pillér (közös kül- és biztonságpolitika) területén illetékes 1.0-s főképviselőhöz képest a 2.0-s külügyi és biztonságpolitikai főképviselői posztot betöltő Ashtonnak éppen azért volt nehéz feladata, mert – az intézményépítéssel összefüggő feladatok mellett – neki egyedül alapvetően több személy (Javier Solana, Benita Ferrero-Waldner és az éppen esedékes soros elnökséget betöltő tagállam külügyminisztere) amúgy is összetett feladatait kellett egy személyben ellátnia.

Téves az a nézet, amely szerint a korábbi különböző funkciókat egyetlen személyben egyesítő főképviselő maga lenne képes irányítani az EU külpolitikáját vagy külkapcsolati rendszerét. Ezzel összefüggésben a 28 létező és számos esetben széthúzó külpolitika mellett nem hoz létre egy 29.-et. A főképviselő feladata, hogy segítse a kompromisszumkeresés folyamatát, majd a bilaterális és multilaterális fórumokon egységesen képviselje a megtárgyalt és elfogadott külpolitikai döntéseket, az Unió tagállamai által több lépcsőben kialakított, illetve többnyire egyhangúlag elfogadott határozatait. A főképviselő kiegészíti, de nem lép



a tagállami diplomácia helyébe.<sup>2</sup> Mindennek köszönhető, hogy egy gyengébbnek tekinthető, azaz nem valódi „külpolitikai nagyhatalmú” főképviselő esetén az új poszt valójában nem jelentett konkurenciát a tagállami külpolitika számára.

A „kettős kalap” következtében a főképviselő feladata a hagyományos diplomáciai tevékenységek mellett a különböző külpolitikai eszközök, például segélyezés, kereskedelem, humanitárius segítségnyújtás és válságreakálás koordinálása, az EU 28 tagállama közötti konszenzuskeresés, az EU képviselte nemzetközi fórumokon (például ENSZ), az Európai Védelmi Ügynökség és az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézetének irányítása.<sup>3</sup> A főképviselő a kül-, illetve biztonságpolitika felügyelete és képviselte területén gyakorlatilag átvette a soros elnökséget betöltő ország szerepét is, elnöklia a Külügyek Tanácsát.

### EUSZ 18. cikk

„(1) Az Európai Tanács, minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével, kinevezi az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét. Megbízatását az Európai Tanács ugyanilyen eljárás keretében megszüntetheti.

(2) A főképviselő irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját. Javasataival hozzájárul a politika alakításához, és azt a Tanácstól kapott felhatalmazásban foglaltak szerint végrehajtja.

Ugyanez vonatkozik a közös biztonság- és védelempolitikára.

(3) A főképviselő a Külügyek Tanácsának elnöke.

(4) A főképviselő a Bizottság egyik alelnöke. A főképviselő biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját. A Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért. A főképviselő a Bizottságon belüli feladatainak gyakorlása során és kizárólag a feladatok körében – annyiban, amennyiben ez összhangban áll a (2) és (3) bekezdésben meghatározottakkal – a Bizottság működésére irányadó eljárások szerint jár el.”

## 2. A Külügyek Tanácsa

Az Európai Unió külső tevékenységéért (kül- és védelempolitika, esetenként a kereskedelempolitika, a fejlesztési együttműködések és a humanitárius segítségnyújtás is) felelős Külügyek Tanácsát a főképviselő elnöklia. A tanács tagjai közé a tagállamok külügyminisztereit soroljuk. Mellettük a témától függően a honvédelmi, fejlesztési és kereskedelmi miniszterek is részt vehetnek az üléseken. A védelmi miniszterek hivatalos formában a KÜT keretében tanácskoznak, a külügyminiszterekkel együtt, vagy külön. Noha számos törekvés volt arra, hogy a védelmi minisztereknek is saját tanácsai formációja legyen, mindeddig ez nem veze-

<sup>2</sup> Az EU Tájékoztató Szolgálat hírlevele – 2009. március 13. Elérhető: [www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/F0119AD5-E882-4605-A5E7-EA1AFDCDBC4F/0/euhirlevel090313.pdf](http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/F0119AD5-E882-4605-A5E7-EA1AFDCDBC4F/0/euhirlevel090313.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>3</sup> The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2014). Elérhető: [www.eeas.europa.eu/ashton](http://www.eeas.europa.eu/ashton) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

tett eredményre. Annak ellenére, hogy jelenleg senki sem feszegeti komolyan ezt a kérdést, a Brexit lehetőségével ennek esélye megnőtt. Abban az esetben, amikor a Külügyek Tanácsát a kereskedelmi miniszterek alkotják, és közös kereskedelempolitikával kapcsolatos ügyeket tárgyal, az üléseket a soros elnök vezeti.

A 2014-ben kinevezett új főképviselő, Federica Mogherini azonban nyitott a kereskedelempolitika felé, és 2014. november 21-én a főképviselő először vett részt az EU kereskedelemmel foglalkozó Külügyi Tanácsa (Foreign Affairs Council in Trade) ülésén. Federica Mogherini, az EU kereskedelempolitikáját stratégiai és hatékony külpolitikai eszközként mutatva be, a különböző EU-politikák közötti koherencia szükségességét hangsúlyozta.<sup>4</sup> A közös kereskedelempolitika hagyományosan az EK/EU egyik legfontosabb külkapcsolati eszköze. Ezt támasztja alá, hogy az utóbbi időszakban egyre többször esett szó az EU egyik legtöbbet vitatott szerződéstervezetéről, az EU és USA közötti szabadkereskedelmi és beruházási partnerségről (TTIP) szóló tárgyalásokról, amelyen a kereskedelmi biztos vezetésével az Európai Bizottság képviseli az Uniót. „A Bizottság az uniós tagállamok kormányait képviselő Tanács által jóváhagyott irányelvek alapján tárgyal.”<sup>5</sup>

A Külügyek Tanácsa azonban nem csupán a fentebb vázolt formában ülhet össze, rendkívüli esetben más miniszterekből álló tanáccsal, például a belügyminiszterekkel közös ülést tarthat. A biztonság külső és belső dimenziója közötti határvonal elmosódásának egyik legnyilvánvalóbb megjelenése volt a 2015-ben fokozottan az Unióra és tagállamaira nehezedő migrációs válság kezelése. A migrációs politika ugyan nem tartozik a főképviselő feladatainak körébe, de a migrációs és menekültválság keltette kihívásra adott uniós külső válaszok koordinációja és képviselte igen. Éppen erre utal az a tény, hogy 2015. április 20-án a kül- és belügyminiszterek együttes ülést tartottak, ahol a mediterrán térségben bekövetkezett tragédia miatt a migráció kérdéseiről folytattak megbeszélést.<sup>6</sup> Ebben az esetben az ülésnek elvben egyszerre két elnöke volt: Federica Mogherini főképviselő és Rihards Kozlovskis, a soros elnökséget betöltő Lettország belügyminisztere, de az ülést a gyakorlatban a főképviselő elnökölte.

A Külügyek Tanácsa az EiT által kidolgozott iránymutatások alapján határozza meg és hajtja végre az EU kül- és biztonságpolitikáját, illetve a főképviselő segítségével biztosítja az EU egységesebb külső megjelenését és arculatát. A Külügyek Tanácsának a főképviselő és a tagállamok nyújthatják be a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó javaslatokat. Az Európai Bizottság, amely az uniós jogalkotási folyamatban a döntés-előkészítési monopóliummal rendelkezik, a KKBP területén csak a főképviselő személyében, aki egyben az EB alelnöke, terjeszthet elő javaslatokat. Az integrációs folyamatban egyre határozottabb szerepet kapó Európai Parlament ezen a területen továbbra is csak konzultációs joggal rendelkezik.

<sup>4</sup> *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* (2014).

<sup>5</sup> *A transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség (TTIP) – Gyakran feltett kérdések* (TTIP) – Elérhető: [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/questions-and-answers/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/questions-and-answers/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>6</sup> *Külügyek Tanácsa, 2015. 04. 20.* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/meetings/fac/2015/04/20](http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/fac/2015/04/20) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

### 3. Az Európai Külügyi Szolgálat

Az EKSZ létrehozásával kapcsolatos viták 2001-től, az Európa jövőjéről szóló laekeni nyilatkozattól vették kezdetüket. Azonban ezt követően is hosszú időnek kellett elteltie ahhoz, hogy az EPE titkárságából végül létrejöjjön az EKSZ.

Az EU jövőjét és így a reformokat előkészítő konvent idején már szó volt egy uniós külügyminiszeri poszt létrehozásáról és az EKSZ felállításáról. Az alkotmányos szerződés 2004-es aláírását követően már 2005-ben elkezdődtek a tárgyalások az új intézmény létrehozásáról. Ezek azonban a szerződés ratifikációs folyamatának elakadását követően végül eredmény nélkül zárultak. A reformfolyamat az alkotmányos válságot és a reformok újrágondolását követően 2007-ben, a német soros elnökség idején új lendületet kapott, és végül az év végén sikerrel, azaz a szerződés aláírásával zárult. A ratifikációs folyamatot követően 2009. december 1-jén hatályba lépett a lisszaboni szerződés.<sup>7</sup>

A Tanács Titkárságából mint egy csirából kinövő és a szerződések alapján brüsszeli székhelyű Európai Külügyi Szolgálat (European External Action Service – EEAS) feladata az EU külügyi politikájának végrehajtása és a főképviseelő támogatása. Az EKSZ az EU külső tevékenységei közötti összhang biztosítása érdekében alapvetően három fő területen támogatja az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjét: egyrészt az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának – beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát is – irányítása és kidolgozása; másrészt a Külügyek Tanácsa elnöki tisztének az ellátása; illetve harmadrészt a Bizottságban betöltött alelnöki tisztjének ellátása külügyi kapcsolatok területén. „Az EKSZ hozzájárul továbbá a Tanács Főtitkárságának, a Bizottságnak és a tagállami diplomáciai szolgálatoknak a munkájához az európai külső tevékenységek koherenciájának biztosítása érdekében. Támogatja a Bizottságot az EU külső tevékenysége pénzügyi programjainak és eszközeinek kidolgozásában és végrehajtásában.”<sup>8</sup> Az EKSZ sokrétű feladatai egyértelműen visszatükrözik a HR/VP kétkalapos feladatrendszerét.

Az EUSZ V. cím 27. cikk (3) bekezdése szerint „megbízatásának ellátása során a főképviseelőt európai külügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az Európai Külügyi Szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviseelő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.” Az új önálló szerv – ami elnevezésében továbbra sem intézmény – segíti a KBVP munkaprogramjának kialakításában, és az ahhoz kapcsolódó munkacsoportok elnöklését biztosítja. Az EKSZ elnevezésével is nagyon óvatosan fogalmaztak a tagállamok, hiszen nem egy intézményt, hanem egy különleges szervet, szolgálatot hoztak létre.

Cathrine Ashton 2010 márciusában terjesztette az EKSZ működésére és szervezetére vonatkozó első javaslatát az Európai Parlament elé.<sup>9</sup> A tervezetet a tagállamok és az uniós intézmények közötti belső viták után, többszöri átdolgozást követően az Európai Parlament

<sup>7</sup> MARTIN (2013): *i. m.*

<sup>8</sup> Európai Külügyi Szolgálat (2016). Elérhető: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/rx0013\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/rx0013_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>9</sup> Tervezet – A Tanács határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010).

2010. július 8-án hagyta jóvá. A határozat 1. cikkelye kimondja: „(2) Az EKSZ – melynek székhelye Brüsszelben található – az Európai Unió önálló, a Bizottságtól és a Tanács Főtitkárságától függetlenül működő, a feladatai ellátásához és a céljai eléréséhez szükséges jogképességgel rendelkező szerve. (3) Az EKSZ az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének irányítása alatt működik. (4) Az EKSZ-t egy központi igazgatási szerv és az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben képviselő küldöttségek alkotják.”<sup>10</sup>

Ezt követően a Tanács 2010/427/EU számú határozata tartalmazta az EKSZ szervezetét és működését szabályozó rendelkezéseket.<sup>11</sup> A létrehozás folyamatában nyilvánvalóvá vált, hogy igen komoly hatalmi harc kezdődött az Európai Bizottság, a tagállamok (az Európai Tanács és a Tanács), illetve az Európai Parlament között. A folyamatos viták hátterében alapvetően az állt, hogy valójában ki játsszon meghatározó szerepet az EU külkapcsolati rendszerének és azon belül a közös kül- és biztonságpolitika irányvonalának alakításában.

Az EKSZ 2011. január elsején hivatalosan megkezdte munkáját. 2010 decemberében kinevezték a vezető beosztású tisztségviselőit, majd megkezdődött a munkatársak áthelyezése a Bizottság és a Tanács hivatalaiból. Az EKSZ felállításakor az 1643 munkatárs többsége (1104 fő) kezdetben az Európai Bizottság fejlesztésért (DG Development – DG Dev), a Külkapcsolatokért Felelős Főigazgatóság (Directorate-General for the External Relations – DG Relex/DG E VIII) brüsszeli irodáiból, illetve a RELEX-hez tartozó delegációkból érkezett. A Bizottságon belül a DG Development Dev egy része összeolvadt a EuropeAid Cooperation Office-szal (AIDCO), és így létrejött a DG Development Cooperation (Devco).

18. táblázat

*Az EKSZ személyi állománya 2011. január 1-jén*

Áthelyezés: EB, Brüsszel, Relex	Áthelyezés: EB, Brüsszel, DEV	Áthelyezés: EB, küldöttségek, Relex	Áthelyezés: Tanács	Új helyek 2010/2011	Teljes
585	93	436	411	118	1643

Forrás: *A New Step in the Setting-up of the EEAS: Transfer of Staff on 1 January 2011* (2010). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1769\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1769_en.htm?locale=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Az EKSZ személyzetét a terveknek megfelelően egyharmad arányban a Bizottság, egyharmad arányban a Tanács és ugyancsak egyharmad arányban a tagállamok munkatársai alkották. A különböző intézményi és kulturális háttérrel érkező kollégák rendkívül heterogén csoportjának összezsírozása nem volt könnyű feladat. Ezzel kapcsolatban a folyamatban aktív szerepet játszó David O’Sullivan találóan jegyezte meg a következőket:

<sup>10</sup> Az Európai Parlament 2010. július 8-i határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezeti felépítésének és működési rendjének meghatározásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//HU) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>11</sup> 2010/427/EU – A Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról. Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2010.201.01.0030.01.HUN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.201.01.0030.01.HUN) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.).

„A bizottsági kollégák úgy érezték, hogy őket kivetették a Bizottság meleg anyaméhéből a kormányköziség külső sötétségébe; a Tanács titkárságáról érkező kollégák úgy érezték, hogy legszörnyűbb rémálmuk vált valóra, amikor arra ébredtek, hogy a Bizottságnak kell dolgozniuk; a tagállamok diplomatai viszont az Európa bolygón találták magukat, ahol sem a légkör, sem a nyelvezet nem hasonlított ahhoz, amit a nemzeti diplomáciai szolgálatoknál megismertek.”<sup>12</sup>

Az EKSZ szervezetére és működésére vonatkozó 2010-es szabályozás 10. pontja értelmében az EKSZ személyzetét érdekem alapján, a megfelelő földrajzi megoszlás és a nemek közötti egyensúly biztosításával kell felvenni. Az EKSZ személyzetében valamennyi uniós tagállam állampolgárainak érdemi arányban kell jelen lenniük. A 9. bekezdés szerint az EKSZ teljes kapacitásának elérésekor az EKSZ AD-szintű személyzetének legalább egyharmadát a tagállamokból kirendelt személyzetnek kell alkotnia, legalább 60%-át pedig véglegesített uniós köztisztviselőknek kell alkotniuk.<sup>13</sup> Az EKSZ 2013-ra már elérte tervezett munkatársainak számát, a kb. 3400 főt (1457 Brüsszelben és 1960 fő a küldöttségeken). 2013-ban a Tanács határozata alapján a főképviselőnek elő kellett terjesztenie az EKSZ szervezetének és működésének felülvizsgálatát, amelyet 2013. július 29-én hoztak nyilvánosságra. Ashton felülvizsgálatát az Európai Parlament Külügyi Bizottsága által 2013 februárjában készített elemzés is segítette.<sup>14</sup>

A 2015-ös emberi erőforrásokról szóló jelentése szerint 2014 végén 4105 fő jelentette az Európai Külügyi Szolgálat teljes állományát (1859 fő Brüsszelben és 2246 az EU küldöttségein, ahol további 3447 európai bizottsági tisztviselő is dolgozott).<sup>15</sup> Ez a szám 2016-ban sem változott meg jelentősen, hiszen továbbra is kb. 4200 fő dolgozott az EKSZ állományában, amelyből kb. 2300-an az uniós küldöttségeken látták el feladataikat. Az uniós küldöttségek állománya kiegészült kb. 3500 európai bizottsági alkalmazottal, akik ugyan csak a küldöttségvezető beosztottjaiként dolgoznak.<sup>16</sup>

Az EKSZ működését kezdetektől kb. 500 millió eurós költségvetés tette lehetővé, amely az EU méreteihez, gazdasági kapacitásaihoz és lakosságszámához képest egy igen alacsony összeg, és hozzávetőleg a belga külügyminisztérium költségvetésével azonos. 2014-ben az EKSZ költségvetése (fizetések, működési költségek, biztonsági szolgálat stb.) 530 millió euró volt, ami kiegészült 230 millió euróval. Ezt az EB biztosította a küldöttségeken dolgozó bizottsági tisztviselők adminisztratív feladatainak ellátása érdekében. Az uniós külkapcsolatokkal kapcsolatos operatív teendők (támogatások, fejlesztéspolitika stb.) költségvetése továbbra is az EB hatáskörében és felelősségi körében maradt.<sup>17</sup> 2015-ben az EKSZ költségvetése kb. 602,8 millió euró volt, amelyből kb. 120 millió eurót az EB biztosított a delegációk működtetésével kapcsolatos közös költségek ellátására (bérleti díj,

<sup>12</sup> European University Institute (2012): David O'Sullivan: "Setting up the European External Action Service (EEAS)". Videófájl. Elérhető: [www.youtube.com/watch?v=SepgdeWxtmg](http://www.youtube.com/watch?v=SepgdeWxtmg) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>13</sup> 2010/427/EU.

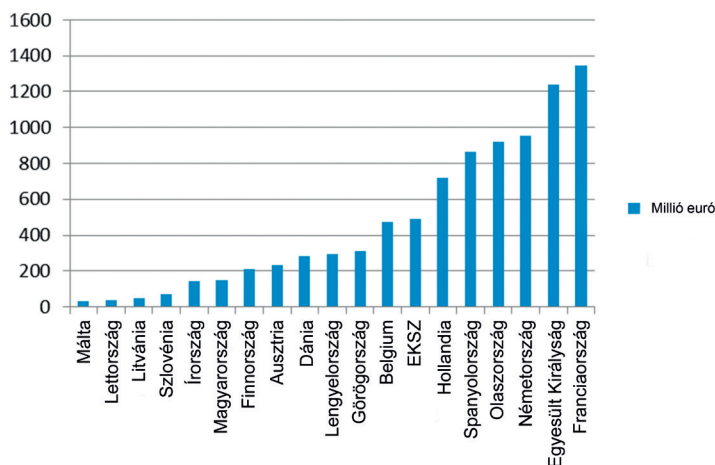
<sup>14</sup> *Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities* (2013). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457111/EXPO-AFET\\_ET\(2013\)457111\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457111/EXPO-AFET_ET(2013)457111_EN.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>15</sup> European External Action Service (2015): *EEAS Human Resources Report 2014*. 5–10. Elérhető: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/hr\\_report\\_2014\\_final\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/hr_report_2014_final_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>16</sup> European External Action Service (2016): *i. m.* 4.

<sup>17</sup> European External Action Service (2015c): *i. m.* 3.

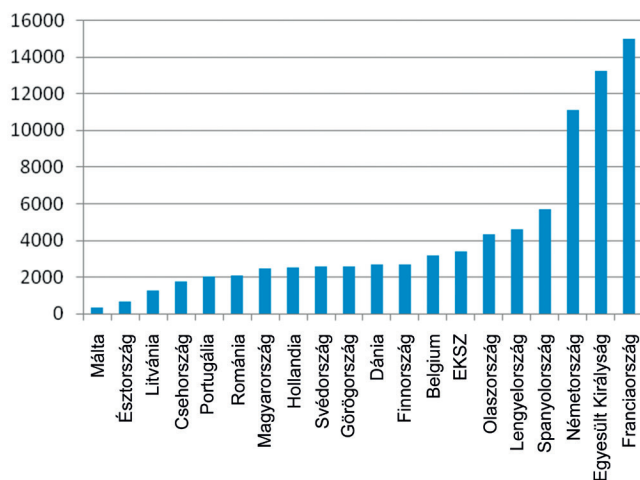
IT stb.). Emellett 204,7 milliót továbbra is az EB biztosított a bizottsági tisztviselők adminisztratív feladatainak ellátása érdekében.<sup>18</sup>



9. ábra

*A külügyminisztérium közigazgatási költségvetése*

*Forrás:* BALFOUR, Rosa – RAIK, Kristi eds. (2013b): The European External Action Service and National Diplomacies. *EPC Issue Paper*, No. 73. 167. Elérhető: [www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_3385\\_the\\_eas\\_and\\_national\\_diplomacies.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eas_and_national_diplomacies.pdf) (Leöltés ideje: 2018. 01. 01.)



10. ábra

*Diplomáciai alkalmazottak száma*

*Forrás:* BALFOUR–RAIK (2013b): *i. m.* 167.

<sup>18</sup> European External Action Service (2016) *i. m.* 4.

19. táblázat  
Az EKSZ személyzete

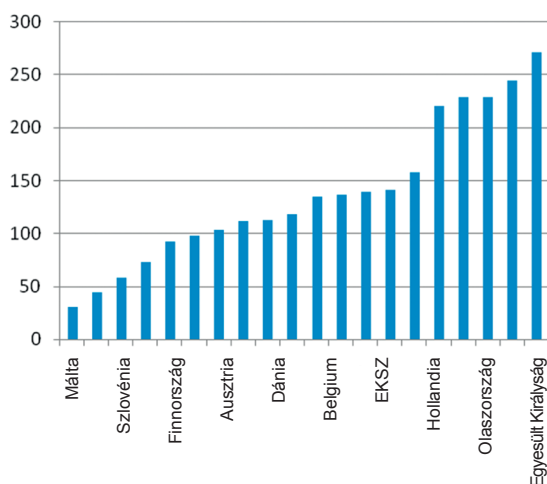
	EKSZ-központ	EKSZ-küldöttségek	Teljes
Adminisztrátor (AD) + TÁ diplomaták	538	365	903
Asszisztens (AST)	467	185	652
Kirendelt nemzeti szakértő (SNE)	320	43	363
Kapcsolattartó alkalmazottak	132	190	322
Helyi alkalmazottak	-	1137	1137
Junior szakemberek	-	30	30
Teljes	1457	1950	3407

Forrás: MARTIN, Garret (2013): *The European External Action Service Comes of Age: An Assessment*.  
Elérhető: [www.europeaninstitute.org/index.php/190-european-affairs/ea-december-2013/1826-the-european-external-action-service-comes-of-age-an-assessment](http://www.europeaninstitute.org/index.php/190-european-affairs/ea-december-2013/1826-the-european-external-action-service-comes-of-age-an-assessment) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Létrejöttét követően az Európai Külügyi Szolgálat központi igazgatása három fő területhez köthető főigazgatóságokból állt: 1. tematikus, illetve földrajzi cselekvési területek, amelyek a világ minden országát és régióját lefedik; 2. az igazgatás, a kommunikációs és információs rendszerek biztonsága, a költségvetés kezelése és az emberi erőforrás; valamint 3. a válságkezelés és a tervezés, az Európai Unió Katonai Törzse és az Európai Unió Helyzetelemző Központja (Sitcen). Az EKSZ-nek ezenkívül szerves részét képezi az EB-től átvett és átalakult uniós küldöttségek hálózata a harmadik országokban, illetve a nemzetközi szervezetekben. Az uniót a küldöttségvezetők képviselik az adott országban.

Az EKSZ-et – a főképvisező felügyelete alatt – az ügyvezető főtitkár (*Executive Secretary General*) irányítja, feladata az EKSZ megfelelő működésének (személyzeti igazgatás és a költségvetési gazdálkodás), valamint az Unió küldöttségeivel való koordináció biztosítása. Az ügyvezető főtitkár posztját 2010-től és 2015-től is egy-egy francia diplomata, Pierre Vimont, illetve Alain Le Roy tölti be. A HR/VP-nek kezdetben nem volt könnyű feladata, hiszen valójában megfelelő előkészület nélkül és túlzott elvárások közepette kellett megkezdenie a munkát, és létrehozni az EKSZ-et.





11. ábra

*A világ diplomáciai küldöttségeinek száma*

*Forrás: BALFOUR–RAIK (2013b): i. m. 167.*

Bár az EKSZ létrehozásától kezdve fontos alapelv volt a nemek közötti esélyegyenlőség biztosításának elve, az EKSZ vezető testületében (EEAS Corporate Board) kezdetektől csupán egy nő kapott helyet. Az EKSZ vezető testületének tagja 2010-től az ügyvezető főtitkár (a francia Pierre Vimont), az operatív igazgató (az ír David O’Sullivan), a politikai ügyekért felelős főtitkárhelyettes (a német Helga Schmid) és az intézményközi ügyekért felelős főtitkárhelyettes (a lengyel Maciej Popowski) volt. Annak ellenére, hogy a Mogherini által 2015 nyarán bevezetett szervezeti változásokat (például az ügyvezető főtitkári és az operatív igazgatói poszt összevonását) követően az EKSZ-en belül egy új, nemi egyenjogúságért felelős vezető tanácsadó pozíciót (EEAS Principal Advisor on Gender, Mára Marináki) is bevezettek, illetve a szolgálat vezető testülete is megváltozott (az ügyvezető főtitkárt három főtitkárhelyettes segíti), a nők aránya e testületben nem módosult, a négy tag között továbbra is csak egy nő, Helga Schmid szerepel.<sup>19</sup> Az ügyvezető főtitkár a francia Alain Le Roy, a politikai ügyekért felelős főtitkárhelyettes a német Helga Schmid, a KBVP-ért és a válságkezelésért felelős főtitkárhelyettes a spanyol Pedro Serrano De Haro Soriano, valamint a gazdasági és globális ügyekért felelős főtitkárhelyettes a svéd Christian Leffler. A további fontos vezető pozíciókban (például a Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság, angolul Crisis Management Planning Directorate – CMPD vezetője, az EU Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálatának (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC) igazgatója, az EU Katonai Törzsének főigazgatója vagy az EU Helyzetelemző Központjának (Intelligence and Situation Centre – Intcen) igazgatója között már nem találunk nőt.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> *High Representative Federica Mogherini Announces Adoption of a Modified Organisational Chart of the EEAS* (2015). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150728\\_04\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150728_04_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>20</sup> *EU Who is Who? Official Directory of the European Union*. Elérhető: <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeid=269880> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## 4. HR/VP 2.0 Catherine Ashton (Lady CFSP)

### 4.1. Megválasztás

2009 novemberében a tagállamok közötti alkukat és a lisszaboni szerződésről szóló októberi pozitív eredménnyel végződő ír népszavazást követően az Európai Tanács Catherine Ashtont választotta az Európai Unió első külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének. Ashton, aki helyét a Tanácsban már 2009. december 1-től betölthette mint az Európai Bizottság egyik tagja, ötéves kinevezését az Európai Parlament bizottsági meghallgatását követően az EP-nek is jóvá kellett hagynia. Az EP plenáris ülése ugyan nagy többséggel megszavazta Ashton kinevezését, de munkája szempontjából a parlamenti meghallgatás nem tekinthető jó kezdetnek. A leendő főképviselő számára a meghallgatáson feltett kérdésekre adott válaszok alapján számos elemző és szakértő bírálta a jelöltet a külpolitikai felkészületlensége (például az afganisztáni eseményekkel kapcsolatban), illetve az általa tanúsított világos külpolitikai jövőkép hiánya miatt.<sup>21</sup>

A parlamenti meghallgatást követően mind a tagállamok, mind az uniós intézmények szintjén Ashtontól egy meglehetősen negatív kép alakult ki, amelyet a következő években, elsősorban a nemzetközi diplomáciában játszott közvetítői szerepe következtében (szerb–koszovói és az iráni nukleáris tárgyalások) is csak részben sikerült kijavítani. Ashtonnak kezdetektől nem volt könnyű helyzete, hiszen az új intézményi struktúrában a főképviselő munkáját segítő Európai Külügyi Szolgálatot szinte a semmiből és kemény intézményközi hatáskörharcok közepette kellett létrehozni.

A korábban Tony Blair kormányában több miniszteri pozíciót betöltő, majd 2007-től a Lordok Házát vezető munkáspárti Ashton 2008-tól az Európai Bizottság kereskedelmi biztosa volt. Annak ellenére, hogy Ashton a hagyományos külpolitika terén valójában nem rendelkezett tapasztalatokkal, az Európai Tanács elnöki posztjával kapcsolatos politikai alkuk, és így a brit politikusokkal kötött kompromisszum eredményeképpen végül betölthette az új pozíciót.

A 2009-es európai parlamenti választások eredményeit figyelembe véve egyértelművé vált, hogy az Európai Tanács elnöke csakis jobbközép politikus lehetett, és így a főképviselői posztot a balközép politikai családhoz tartozó politikus tölthette be. 2009 novemberében rövid egyeztetést követően gyorsan eldőlt, hogy az Európai Tanács elnökének két és fél éves, de egyszer meghosszabbítható mandátummal Herman Van Rompuy belga kormányfőt, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek pedig Catherine Ashtont választják. A döntés hátterében alapvetően nem szakmai okok, hanem a tagállami politikai alkuk és érdekek álltak.

A brit miniszterelnök, Gordon Brown korábban ugyanis sikertelenül lobbizott a baloldali politikus, Tony Blair Európai Tanács elnöki jelöléséért, de cserébe a balközép kormányfők támogatásával elérte Ashton jelölését.

A végleges eredményt látva nem véletlen, hogy számos elemző és politikus a nagyobb méretű tagállamok háttéralkuját látta a döntésben. Annak ellenére, hogy a két jelölt formailag élvezte a tagállamok egyhangú támogatását, mindez természetesen hozzájárult ah-

<sup>21</sup> BARBER, Tony (2010): Ashton under Fire at EU Confirmation Hearing. *Financial Times*, 2010. 01. 11. Elérhető: [www.ft.com/content/3f05759c-fede-11de-a677-00144feab49a](http://www.ft.com/content/3f05759c-fede-11de-a677-00144feab49a) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

hoz, hogy az újonnan létrehozott főképviselei poszt komolysága és hitelessége kezdetektől megkérdőjeleződött, továbbá a választás széles körben csalódást okozott. Erre utalt többek között az egyik francia napilapban, a *Liberation*-ban a *Lady ki? (Lady Qui?)* címmel megjelent cikk is.<sup>22</sup> Ashton megítélését tovább rontotta, amikor kiderült, hogy a 80-as években a CND (Campaign for the Nuclear Disarmament – Kampány a Nukleáris Lefegyverzésért) kincstárnokaként, később nem tisztázott módon a szervezete kommunista vezetőktől is anyagi forrásokhoz jutott.<sup>23</sup>

Fredrik Reinfeldt, a Tanács soros elnökségét betöltő Svédország miniszterelnöke a választást követően mindezt a következőkkel magyarázta: „Olyan vezetőre van szükség, aki mindenkit figyelmesen meghallgat, és aki elkerüli, hogy a tagállamok vesztesnek érezzék magukat. Ilyen menedzser típusú vezetőt akartak a tagállamok.” Catherine Ashton megválasztását követően azt nyilatkozta, hogy elsősorban „csendes diplomáciával” kívánja elérni a célját, az európai értékek képviseletét. „Nagy kihívás lesz. Én voltam az első nő brit biztos, az első brit nő, aki kereskedelmi biztos lett, és most én leszek az első nő ebben a tisztségben is.”<sup>24</sup>

Ashton tevékenységét a későbbiekben is nagyon sok bírálat érte amiatt, hogy közvetlen munkatársai között elsősorban britek voltak. A vele szemben megnyilvánuló kritikák közé sorolhatjuk, amikor 2010-ben nem látogatott el rögtön a földrengés sújtotta Haitira, illetve amikor 2010. február 24-én nem vett részt a védelmi miniszterek Palma de Mallorcán rendezett informális ülésén, és helyette Kijevbe látogatott Janukovics kinevezésére. Az ülés nem csupán azért lett volna fontos, mert itt találkozott volna először a védelmi miniszterekkel, hanem azért is, mert azon a NATO–EU kapcsolatok tárgyalása érdekében a NATO főtitkára, Anders Fogh Rasmussen is részt vett. Tevékenységének első 100 napját számos bírálat érte, és többször lemondásának vagy lemondatásának lehetősége is felmerült.<sup>25</sup>

## 4.2. Intézményépítés és a szerződéses keretek kitöltése

Az új főképviseelő legfontosabb feladata az intézményépítés, az EKSZ létrehozása volt. Ashtonnak nem volt könnyű feladata, hiszen a tagállamok és a főbb uniós intézmények (EB, EP, EiT) közötti hatásköri harc folyamatosan hátráltatta egy valóban életképes szervezet felállításának folyamatát. A különböző intézményi és kulturális háttérrel érkező kollégák rendkívül heterogén csoportjának összecsiszolása sem volt könnyű feladat.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> QUATREMER, Jean (2010): Lady Qui? *Liberation.fr*, 2010. 02. 09. Elérhető: [www.liberation.fr/monde/2010/02/09/lady-qui\\_608793](http://www.liberation.fr/monde/2010/02/09/lady-qui_608793) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>23</sup> WATERFIELD, Bruno – KIRKUP, James (2009): Baroness Ashton Questioned over CND and Soviet Money. *The Telegraph*, 2009. 11. 25. Elérhető: [www.telegraph.co.uk/news/politics/6653340/Baroness-Ashton-questioned-over-CND-and-Soviet-money.html](http://www.telegraph.co.uk/news/politics/6653340/Baroness-Ashton-questioned-over-CND-and-Soviet-money.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>24</sup> GYÉVAI Zoltán (2009): Herman Van Rompuy és Cathy Ashton Európa új arcai. *Bruxinfo*, 2009. 11. 19. Elérhető: [www.bruxinfo.hu/cikk/20091119-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai](http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091119-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>25</sup> TRAYNOR, Ian (2010): Lady Ashton Endures Baptism of Fire as Europe's First Foreign Policy Chief. *The Guardian*, 2010. 03. 01. Elérhető: [www.theguardian.com/world/2010/mar/01/baroness-ashton-european-criticism](http://www.theguardian.com/world/2010/mar/01/baroness-ashton-european-criticism) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>26</sup> Erről hanganyag: European University Institute (2012): *i. m.*

Az új főképviselő nemcsak azért volt nehéz helyzetben, mert valójában több személy korábbi feladatait egyszerre kellett ellátnia, és az intézményépítés teendői is ráhárultak, hanem azért is, mert tisztségének úgynevezett „bizottsági kalapja” mindvégig szinte láthatatlan maradt, azaz az EB-alelnöki poszttal kapcsolatos teendőket valójában nem tudta ellátni. Erre utalt az a tény is, hogy Ashton irodáját az EKSZ létrehozását követően az új szerv épületébe költöztette át. Ezzel nem csupán a tagállamokhoz fűződő lojalitását, hanem az erősen központosított II. Barroso-bizottságtól való különállását is hangsúlyozta. Az uniós külkapcsolatokhoz tartozó, de hagyományosan bizottsági területek (például fejlesztés- és kereskedelempolitika, segélyezés, bővítés- vagy szomszédságpolitika) esetén nem sikerült ellátnia azt a feladatot, hogy valóban összehangolja a munkájukat, és végső soron ő legyen az az „egyetlen hang”, amelyen keresztül az EU a külvilágot megszólítja. Nem véletlen tehát, hogy a *The Telegraph*-ban megjelent cikk írója éppen azt kifogásolta, hogy 2012-ben az addigi 32 db heti biztosi ülésből Ashton 21-en, azaz az ülések kétharmadán nem vett részt. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a brit napilap természetesen nem a „bizottsági kalap”, hanem az Egyesült Királyság Európai Bizottságban való képviselésének hiányát nehezményezte.<sup>27</sup>

Az EKSZ létrehozásakor a második Barroso-bizottság mindent megtett annak érdekében, hogy a bizottsági kompetenciák közül a lehető legkevesebbet adjon át az újonnan létrejövő szervnek. Ebből következett az is, hogy bár a Bizottságon belül létrehozták a külső kapcsolatokért felelős csoportot (External Relations Group of Commissioners), amelyet elviekben a főképviselő elnökölt, valójában azonban ezeket az üléseket kezdetektől a Bizottság elnöke vezette, Ashton többnyire nem is vett részt rajtuk. A csoport létrehozásáról szóló szabályozás is úgy szólt, hogy amennyiben az EB elnöke részt vett rajtuk, ő látta el az elnöki feladatokat.<sup>28</sup> Mindez kezdetektől kérdéseket vetett fel azzal kapcsolatban, hogy a HR/VP hogyan tudta ellátni a szerződésekben rögzített feladatát, azaz ő felelt az EB külső kapcsolataiért és azok összehangolásáért (EUSZ 21. cikk). Annak ellenére, hogy a lisszaboni szerződéssel összhangban az új 2.0-s főképviselői pozíció már jelentős előrelépést jelentett, Ashton a gyakorlatban elsősorban a hagyományos KKBP területekkel foglalkozott.

A Bizottságban betöltött szerepével kapcsolatos negatív kritikákat támasztotta alá, amikor 2014-ben az iraki helyzet rendezésében nem Ashton, hanem egyértelműen a humanitárius ügyekért felelős bolgár biztos, Kristalina Georgieva (2014-ben a főképviselői poszt egyik esélyes várományosa) játszotta a vezető szerepet. 2014 nyarán az iraki kurd területeken kialakult humanitárius válságra reagálva az EU további segélyeket ajánlott fel. Ezzel egy időben, 2014 augusztusában az Irak részét képező kurd területek központjában, Erbilben az Európai Bizottság egy humanitárius hivatala (The European Commission's Humanitarian Office – ECHO) is létrehozott.<sup>29</sup> Ennek hátterében azonban az is meghúzódhatott, hogy az amúgy is rendkívül kényes politikai helyzetben az EU nem politikai,

<sup>27</sup> WATERFIELD, Bruno (2012): Baroness Ashton Absent from Two Thirds of European Commission Meetings. *The Telegraph*, 2012. 09. 20. Elérhető: [www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9555578/Baroness-Ashton-absent-from-two-thirds-of-European-Commission-meetings.html](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9555578/Baroness-Ashton-absent-from-two-thirds-of-European-Commission-meetings.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>28</sup> European Commission (2011b): *Vademecum on Working Relations with the European External Action Service (EEAS)*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2011/EN/2-2011-1636-EN-1-1.Pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>29</sup> *Delegation of the European Union to the Republic of Iraq. The Role of the EU Delegation*. Elérhető: [eeas.europa.eu/delegations/iraq/about\\_us/delegation\\_role/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/iraq/about_us/delegation_role/index_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

„külügyminiszteri”, azaz főképviselői szinten, hanem az Európai Bizottságon keresztül „technikai” szinten jelent meg a függetlenedni vágyó kurd régió válságának rendezésében.

2011-ben, amikor az EKSZ valójában megkezdte működését, az egyik legnagyobb nemzetközi kihívást az arab tavasz eseményei és a NATO-beavatkozással is végződő líbiai konfliktus jelentette. A 2013-as felülvizsgálati jelentésben ezzel kapcsolatban Ashton azt írta: gyakorlatilag „a repülőt úgy kellett felröpíteni, hogy a szárnyakat még éppen felcsavarozták”, azaz az EKSZ-nek abban a rendkívüli helyzetben úgy kellett a válságkezelésben feladatait ellátni, hogy valójában teljes egészében még nem jött létre. A főképviselő és az EKSZ dolgát közben az sem könnyítette, hogy a líbiai NATO-beavatkozással kapcsolatban a tagállamok is igen eltérő véleményt fogalmaztak meg.

### 4.3. Közvetítői szerep

Ashton öt éves tevékenységével kapcsolatban egyértelmű sikerként a nemzetközi tárgyalásokon, azaz az iráni atomprogramra vonatkozó és a szerb–koszovói tárgyalásokon megvalósított közvetítői szerep említhető. Sikeréhez nagymértékben hozzájárult, hogy a két konfliktus esetében a tagállamok egyértelmű álláspontját maga mögött tudva láthatta el feladatát. Ezeken a tárgyalásokon a hagyományos külpolitika területén meglévő tapasztalatlansága ellenére Ashton egyértelműen bizonyíthatta magas szintű tárgyalási képességeit. Ezt támasztotta alá, hogy az iráni külügyminiszter, Javad Zarif sokszor kizárólag Ashtonnal folytatott zárt ajtók mögötti tárgyalásokat. Nem véletlen, hogy 2013 novemberében a *Financial Times* Ashtont az iráni tárgyalásokkal kapcsolatban kissé ironikusan ugyan, de egyértelműen nem egy diplomáciai dilettánsként írta le („*Ashton no longer the diplomatic dilettante*”).<sup>30</sup>

A Szerbia és Koszovó közötti tárgyalások sikere történhetett annak ellenére is, hogy például Koszovó függetlenségét mind a mai napig nem mindegyik uniós tagállam ismeri el, de a közöttük lévő, az egész Nyugat-Balkán és így Európa biztonsága szempontjából meghatározó kapcsolatok rendezése mindegyikük közös érdeke.

Az ukrán válsággal kapcsolatos uniós fellépés esetén már nem vált valóban sikeressé az uniós szintű közvetítő politika, és több esetben éppen a különböző uniós intézmények közötti összhang hiánya miatt fogalmaztak meg kritikákat. Ashton biztosi „kalapjának” hiánya végül éppen az egyes tagállamok, a különböző biztosok és a főképviselő között, az ukrán válság kapcsán megnyilvánuló kommunikációs kakofóniában vált világossá.

Közvetítői szerepének háttérbe szorulására is utalt, amikor 2014. április 17-én az ukrán válság megoldására irányuló genfi, négyoldalú külügyminiszteri szintű tárgyalásokon az amerikai, orosz és ukrán külügyminiszterek mellett, majd később 2014 augusztusában a minszki tárgyalásokon a főképviselő nem mint közvetítő, hanem mint tárgyaló fél vett

<sup>30</sup> SPIEGEL, Peter (2013): EU Foreign Policy Chief Lady Ashton Comes of Age in Iran Talks. *Financial Times*, 2013. 11. 26. Elérhető: [www.ft.com/content/2cb1bfec-56a3-11e3-ab12-00144feabdc0](http://www.ft.com/content/2cb1bfec-56a3-11e3-ab12-00144feabdc0) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

részt.<sup>31</sup> A konfliktus kiéleződésével párhuzamosan Németország és Franciaország vette át a közvetítő szerepet. Fontos azonban megjegyezni, hogy az orosz–ukrán gázszállítással kapcsolatos vitákat uniós közvetítéssel 2014 szeptemberében és októberében folyó tárgyalásokon végül sikerült rendezni.<sup>32</sup> Az azonban az EU részéről visszalépésnek tekinthető, továbbá mindenkit meglepetésként ért, hogy az EU és Ukrajna közötti társulási szerződésben szereplő mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi – szabad kereskedelemre vonatkozó – rendelkezések végrehajtását a szeptemberi tárgyalások eredményeképpen 2016. január 1-ig felfüggesztették. Cserébe Oroszország nem alkalmazott embargót az ukrán árukkal szemben.<sup>33</sup> Ebben a konkrét válságban az EU közvetítői szerepének elhomályosulása hátterében azonban több ok is meghúzódik. Egyrészt az EU nem válhatott független közvetítővé, hiszen maga is része volt a válság kialakulásának, mindemellett feltételezhetően Oroszországnak sem állhatott érdekében, hogy az uniós szintű közvetítői szerep elfogadásával közvetetten hozzájáruljon az egységesebb uniós külpolitika kialakulásához. Annak ellenére, hogy Németország és Franciaország az uniós tagállamok és intézmények támogatásával, illetve egyetértésével vezette a tárgyalásokat, ezzel valójában kormányközibb szintre helyezte azokat.

## 5. Federica Mogherini, HR/VP 3.0

### 5.1. Megválasztás

2014. november 1-től új külügyi és biztonságpolitikai főképviselet neveztek ki az Európai Unióban. Az új tisztséget létrehozása óta – mindkét esetben – női politikus, Catherine Ashton és Federica Mogherini töltötte be. A különböző tapasztalati háttérrel, illetve vezetői stílussal rendelkező politikusok kinevezése alkalmával számos bírálat és kérdés fogalmazódott meg mind a szakmai, mind pedig a szélesebb nyilvánosság körében. Az alábbi elemzés célja, hogy a két politikus eddigi tevékenységén keresztül mutassa be és elemezze az új tisztség ellátásával kapcsolatban felmerült kérdéseket, vitákat, illetve az elért eredményeket.

Javier Solana 1999 és 2009 közötti közös kül- és biztonságpolitikai főképviseleti tevékenysége alatt jelentős változások történtek: többek között létrejött az európai biztonság- és védelempolitika, elfogadták az EU biztonsági stratégiáját, valamint megkezdődött az a folyamat, amely végül a lisszaboni szerződéssel bevezetett változásokhoz vezetett.

2014. november 1-től Federica Mogherini tölti be az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseleti posztját. Tevékenységével kapcsolatban kezdetektől a legfőbb kérdés, hogy a stratégiai kérdések előtérbe helyezésével és a „bizottsági kalap” aktiválásával képes lesz-e

<sup>31</sup> *Geneva Meeting on the Situation in Ukraine (17/04/2014)* (2014). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/delegations/un\\_geneva/press\\_corner/focus/events/2014/20140417\\_ukraine\\_talks\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/press_corner/focus/events/2014/20140417_ukraine_talks_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); *Press Remarks of the EU Representatives at Minsk Meetings* (2014). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-258\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-258_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>32</sup> *Russia–Ukraine Gas Deal Secures EU Winter Supply* (2014). *BBC.com*, 2014. 10. 31. Elérhető: [www.bbc.com/news/business-29842505](http://www.bbc.com/news/business-29842505) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>33</sup> DREYER, Iana – POPESCU, Nicu (2014): *Trading with Moscow: the Law, the Politics and the Economics. EU ISS Brief*, No. 31. Elérhető: [www.iss.europa.eu/content/trading-moscow-law-politics-and-economics](http://www.iss.europa.eu/content/trading-moscow-law-politics-and-economics) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



a „HR/VP 3.0” megvalósítására. Jelölésével, illetve megválasztásával kapcsolatban ismét több szakértő hangsúlyozta, hogy a döntéssel a tagállamok valódi külpolitikai „nagyágyú” helyett inkább gyengébbnek ígérkező külpolitikai szereplőt választottak. A döntést megelőző találgatások idején több másik, köztük valódi külpolitikai „nagyágyú” neve is felmerült, például a svéd Carl Bildt és a lengyel Radosław Sikorski külügyminiszterek, illetve Juncker támogatását élvezve, a bolgár biztos, Kristalina Georgieva is. Az olasz kormány és Mogherini ismert oroszbarát külpolitikája és a szankciós politikával kapcsolatban inkább megengedő álláspontja miatt a balti államok és Lengyelország kezdetektől ellenezte, továbbá 2014 júniusában még sikeresen meg is akadályozta megválasztását. A vele szemben tapasztalható bizalmatlanságot erősítette, hogy szóvivője a Gazprom egyik lobbistájához ment feleségül. A néhány tagállam részéről felmerülő aggályok ellenére 2014. augusztus 30-án az Európai Tanács a 41 éves Federica Mogherini megválasztása mellett döntött.

Megválasztását, és így az olasz kormány sikeres lobbitevékenységét segítette, hogy Matteo Renzi olasz miniszterelnök pártja, a Demokrata Párt a 2014-es európai parlamenti választásokon több mint 41%-ot ért el, ilyen módon a balközép párt összesen 31 képviselőt küldhetett a Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége képviselőcsoportba. A választásokon történelmi eredményt elérő Matteo Renzi, megfiatalodott kormányának élén joggal gondolhatta, hogy esélyesen indíthatja Federica Mogherinit, a külügyminiszteri posztot csupán néhány hónapja, 2014 februárjától betöltő demokrata párti politikust a főképviselői poszt megszerzéséért. A diplomáciában fiatalnak számító Mogherinivel kapcsolatban hangsúlyoznunk kell, hogy a „Fiatal Baloldalon” belül már a 90-es évektől a nemzetközi kapcsolatok területén politizált, majd 2007-től az olasz Demokrata Párt titkárságán dolgozott. Mogherinit a 2008-as választásokon az olasz alsóház képviselőjévé választották, majd 2013-ban a NATO Közgyűlésén az olasz küldöttség élén állt.<sup>34</sup>

Federica Mogherini olasz külügyminiszter jelölésével kapcsolatban több elemző részéről felmerült, hogy a politikai és szakértői szinten is sokszor súlytalannak ítélt főképviselői pozíció helyett nem járt volna-e jobban Olaszország egy erősebb biztosi szereppel. Ezzel kapcsolatban azonban fontos megjegyezni, hogy az uniós külpolitikának a mediterrán térség felé fordulása (Eunavfor Med Sophia KBVP-művelet indítása), illetve a migrációs és menekültválságban a szolidaritás elvének hangsúlyozása (kvótarendszer elfogadása) mind-mind szoros összhangban állt Olaszország külpolitikai érdekeivel. Így Mogherini sikeres jelölése az olasz érdekeket szem előtt tartó és Olaszországnak a nemzetközi politikában való hitelessége szempontjából pragmatikus döntésnek tekinthető. Nem is véletlen, hogy ahogyan Ashtont korábban az a vád érte, hogy főleg britekkel veszi körül magát, úgy ez Mogherinivel kapcsolatban is egyre többször elhangzik. Brüsszeli körökben informálisan sokszor hallhatjuk, hogy ő is inkább olaszokat alkalmaz, valamint törekvéseiben látványosan hangsúlyt kaptak azok a kérdések, amelyek Olaszország szempontjából is meghatározó külpolitikai és biztonsági kihívásokat jelentenek (illegális migrációs és menekültválság a Földközi-tenger térségében). Milyen lesz Mogherini megítélése, még nem tudhatjuk, de az már közel egyéves tevékenységéből levonható, hogy elődjéhez képest új tartalommal,

<sup>34</sup> Az Európai Tanács Donald Tuskot választotta elnökének, és Federica Mogherinit nevezte ki az Unió új főképviselőjévé (2014). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/ec/144657.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/144657.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



a bizottsági feladatok hatékonyabb ellátásával és stratégiai gondolkodással is képes meg-  
tölteni a főképviselői posztot.

## 5.2. HR/VP 3.0

Az Európai Bizottság új ELNÖKE, Jean-Claude Juncker prioritásai között szerepelt az uniós külpolitika megerősítése. Juncker leendő bizottsági elnökként a *Prioritásaim* című dokumentumban komoly elvárásokat fogalmazott meg a hivatalba lépő külügyi és biztonságpolitikai főképviselővel kapcsolatban is. A prioritások között szerepelt a bizottsági kalap megerősítése, a külkapcsolatokkal összefüggő területekért felelős biztosok munkájának hatékonyabb összehangolása, illetve ezzel együtt valódi külügyminiszteri szerep betöltése. Juncker mindezzel összefüggésben hangsúlyozta: „A külügyi főképviselő cselekedetei azt tükrözzék vissza, hogy ténylegesen egy egységes Európát képviselő külügyminiszter.” „Jobb mechanizmusokra van szükségünk annak érdekében, hogy idejekorán felkészülhessünk az eseményekre és mihamarabb meghatározhassuk a közös válaszlépéseket. Hatékonyabban kell összefognunk az európai külső fellépések eszközeit. A kereskedelempolitikát, a fejlesztési támogatást, a nemzetközi pénzügyi intézményekben való részvételünket és szomszédságpolitikánkat egymással kombinálva, egyetlen közös logika szerint kell működtetnünk.”<sup>35</sup> Elődjével ellentétben Mogherini egyik legfontosabb feladata a Bizottságon belüli úgynevezett Relex-csoport üléseinek vezetése, és a külkapcsolati rendszerrel összefüggő feladataik összehangolása.

### Jean-Claude Juncker: Prioritásaim

„A külügyi főképviselő cselekedetei azt tükrözzék vissza, hogy ténylegesen egy egységes Európát képviselő külügyminiszter.

Erősebb és határozottabb Európára van szükségünk a külpolitika tekintetében. Az ukrajnai válság rávilágított arra, hogy mennyire fontos az európai egyetértés külpolitikai kérdésekben, melynek eléréséhez azonban hosszú utat kell még megtennünk. Úgy gondolom, nem lehetünk maximálisan elégedettek közös külpolitikánk jelenlegi működését illetően. Hatékonyabb mechanizmusokra van szükség az események korai felismerése és megelőzése érdekében, hogy ezek segítségével gyorsabban kialakíthassuk közös álláspontunkat. Magasabb szintre kell fejlődnünk Európa kifelé irányuló lépéseinek összehangolásában: a kereskedelempolitikánkat, a fejlesztési támogatások odaítélését, a nemzetközi pénzügyi intézményekben való részvételünket, továbbá szomszédpolitikánkat össze kell hangolnunk és egyazon logika alapján kell azt alkalmaznunk. Az Unió új külügyi- és biztonságpolitikai főképviselői posztját egy határozott és tapasztalt személynek kell majd betöltenie, hogy egyszerre alkalmazhassa a nemzeti és európai eszközöket és minden a Bizottság rendelkezésére álló egyéb lehetőséget, sokkal markánsabb és eredményesebb módon, mint azt az elmúlt hónapokban tapasztaltuk. A jövőben a pozíciót betöltő személynek valódi európai külügyminiszterként kell tevékenykednie, összhangban a kereskedelemért, a fejlesztésért, a humanitárius segítségnyújtásért és a szomszédpolitikáért felelős

<sup>35</sup> JUNCKER, Jean-Claude (2014): *Prioritásaim*. Elérhető: [juncker.epp.eu/node/157](http://juncker.epp.eu/node/157) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

EU biztosokkal. Ez a feladat olyan főképviselőt kíván, aki teljes mértékben kihasználja lehetőségeit a Bizottság grémiumán belül, a külkapcsolatokért felelős biztosok pedig teljes hatáskörben, megbízottjaiként járjanak el a főképviselő távollétében, [...]. Csak olyan személyt tudok főképviselőként elképzelni, aki képes a fentiekben megfogalmazottak megvalósítására és megfelelő tapasztalattal rendelkezik a pozíció betöltéséhez.”<sup>36</sup>

Mogherini kezdetektől látványosan erősítette a posztjával összefüggő bizottsági feladatok ellátását. Ez formálisan abban nyilvánult meg, hogy beiktatását követően székhelyét az Európai Bizottság Berlaymont épületébe tette át.

2014. október 6-án az Európai Parlament külügyi bizottsága előtti meghallgatásán Mogherini felvázolta a tevékenységének első 100 napjára vonatkozó fő prioritásokat. Ezek között szerepelt az EKSZ átfogó értékelése, egy új európai biztonsági stratégia előkészítésének folyamatáról való döntés, a külpolitika területén a jobb együttműködés előmozdítása mind európai szinten (az EKSZ, az EB és más intézmények), mind pedig a tagállamok között, illetve elsősorban a szomszédsággal kapcsolatos kérdésekre összpontosítás.<sup>37</sup> Mogherini egyértelműen kifejezte, hogy szükség van a külkapcsolati rendszer különböző területei közötti hatékonyabb együttműködésre a Bizottságon belül és a különböző uniós intézmények között is, az EP-vel szorosabb, „speciális partnerségi” kapcsolatra, mindemellett a rugalmasabb együttműködési lehetőségeket (például a konstruktív távolmaradás, a KKBP területén a minősített többségi szavazás [EUSZ 31. cikk], a KBVP területén pedig a megerősített együttműködés) jobban kihasználva a tagállamok erőteljesebb bevonására.<sup>38</sup>

Mogherini – a tagállami aggodalmak csökkentése és lojalitásának hangsúlyozása érdekében – beiktatásakor ugyanakkor hangsúlyozta, hogy egyáltalán nem kíván 29. külügyminiszter lenni. Tisztában volt azzal, hogy az állami szuverenitás leginkább féltve őrzött területén az uniós szerződésekkel összhangban elsősorban a tagállami külpolitikák összehangolása és a koherencia megteremtése, így főként a katalizátor szerep betöltése lehet feladata.<sup>39</sup>

### 5.3. Új munkamódszerek, stratégiai gondolkodás

A hatékonyabb működés érdekében a Külügyek Tanácsának munkamódszereiben is igyekezett változásokat bevezetni. Ez elsősorban az informálisabb véleménycserét, de a kialakult helyzet egyszerű elemzésén túl egy „politikaibb” megközelítést jelentett. 2014. november 17-én, amikor elsőként vezette a Külügyek Tanácsának ülését, hangsúlyozta: „Számunkra is új kezdet a mai reggel. Nem csupán Európa számára, ahogy a Bizottság szlogenje mondja, hanem a külpolitika számára is. Ma reggel a miniszterekkel a munkamódszerrel kapcsolatos vitával kezdjük. Ha valóban hatékonyak szeretnénk lenni a világban, akkor hatékonyaknak kell lennünk kezdve innen, Brüsszelből. Így igyekszünk közös jövőképet kidolgozni

<sup>36</sup> Uo.

<sup>37</sup> BLOCKMANS, Steven – MONTESANO, Francesco Saverio (2015): Mogherini's First 100 Days: Not the Quiet Diplomat. *CEPS Commentary*, 2015. 02. 12. Elérhető: [www.ceps.eu/publications/mogherini%E2%80%99s-first-100-days-not-quiet-diplomat](http://www.ceps.eu/publications/mogherini%E2%80%99s-first-100-days-not-quiet-diplomat) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>38</sup> Uo. 3.

<sup>39</sup> Uo. 2.

és elérni, hogy mind a 28 tagállam sajátjának érezze azt.<sup>40</sup> Mogherini beiktatása utáni első száz napjában elsősorban azokra a területekre összpontosított, amelyek az EU biztonsága, illetve külkapcsolati rendszere szempontjából kulcsterületnek minősülnek. Mogherini első útjai egyikén Kijevbe utazott, ahol támogatásáról biztosította az ukrán elnököt. Az ukrainai válsággal kapcsolatos álláspontjára nem vetett jó fényt, amikor az Oroszországgal szemben kialakított szankciós politikával kapcsolatban megengedőbb álláspontot képviselt.

A korábbiakhoz képest egy másik lényeges változás, hogy a főképvisező látványosan nyitott a kereskedelempolitika felé, és 2014. november 21-én először vett részt az EU kereskedelemmel foglalkozó Külügyi Tanácsán (Foreign Affairs Council in Trade), amelynek elnöki tisztjét a szerződések alapján a Tanács soros elnöksége tölti be. Ezzel kapcsolatban Mogherini hangsúlyozta: „Az EU kereskedelmi politikája stratégiai és hathatós külpolitikai eszköz, és az EU különböző politikái közötti erős koherencia érdekében együtt kell dolgoznunk.”<sup>41</sup>

A munkamódszerekben végrehajtott újítások mellett az uniót, illetve tagállamait érintő jelentősebb kihívások (például a migrációs és menekültválság) kezelése érdekében többször élt a közös tanácsulések összehívásának lehetőségével. A külügyi, a bel- és igazságügyi tanács közös ülésein a migrációs és menekültválság külső és belső dimenziójával kapcsolatos uniós válaszokat igyekezett összehangolni, több-kevesebb sikerrel megfelelő és átfogó (comprehensive approach) válaszokat adni a kialakult válságra. Ezek, a szakértők és politika által sokat bírált válaszok jól mutatják az EU külügyi és biztonságpolitikai rendszerének átfogó jellegét. A migrációs válságra adott külső válaszok között megtalálhatóak a KBVP-eszközök (például Eunavfor Med Sophia), a Frontex közös műveletei (például a Triton), a humanitárius segélyek, a bővítéspolitikai vagy például a multilaterális tárgyalások Törökországgal.

Mogherini kinevezését követően megkezdődött az EU Szíriára, Irakra, valamint az ISIL/Dáís jelentette veszélyre vonatkozó regionális stratégiájának kidolgozása, amelyet végül 2015. március 16-án fogadott el a Külügyek Tanácsa.<sup>42</sup> Mindemellett hangsúlyt fektetett arra, hogy elmélyítse a nemzetközi rendszer kulcsszereplőivel (USA, CELAC,<sup>43</sup> Arab Liga) kialakított kapcsolatokat is.

Kezdetektől fontosnak tartotta a külpolitika területén a tagállamok közötti harmonikusabb és egységesebb együttműködés elősegítését. Mindezzel párhuzamosan megkezdődött az EU új globális kül- és biztonságpolitikai stratégiájának kidolgozása. Mogherini, elődjével ellentétben, kezdetektől elkötelezetten támogatta egy új,<sup>44</sup> az EU globális külpolitikai és biztonsági stratégiájának (*EU global strategy on foreign and security policy*) kidolgozását, amelyet az Európai Tanács 2016. júniusi ülésére kellett elkészíteni.

<sup>40</sup> *Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini ahead of the Foreign Affairs Council* (2014). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141117\\_05\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141117_05_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>41</sup> *High Representative/Vice-President Mogherini Attends FAC Trade* (2014). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141121\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141121_01_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>42</sup> *A Tanács következtetései az EU Szíriára és Irakra, valamint az ISIL/Dáís jelentette veszélyre vonatkozó regionális stratégiájáról* (2015). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/03/16-council-conclusions-eu-regional-strategy-for-syria-and-iraq-as-well-as-the-isil-daesh-threat](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/03/16-council-conclusions-eu-regional-strategy-for-syria-and-iraq-as-well-as-the-isil-daesh-threat) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>43</sup> Community of Latin American and Caribbean States – Latin-amerikai és Karibi Államok Közössége.

<sup>44</sup> Tocci, Nathalie (2015): *Towards an EU Global Strategy*. In MISSIROLI, Antonio ed. (2015): *Towards an EU Global Strategy – Background, Process, References*. Paris, EU ISS. 115–117.

#### 5.4. Közvetítői szerep

Az új képviselő az EU eddigi közvetítői szerepben elért sikereire építve hangsúlyozta a közel-keleti békefolyamat előmozdítására szervezett közel-keleti kvartett – az ENSZ, az EU, az Egyesült Államok és Oroszország – részvételével folyó tárgyalások és a szerb–koszovói kapcsolatok rendezését célzó tárgyalások újraindításának szükségességét.

Az EU nemzetközi konfliktusok esetén gyakorolt közvetítő szerepe az ukrán konfliktus rendezését célzó tárgyalásokon egyértelműen háttérbe szorult. Ez azonban nem elsősorban a belső koherencia hiánya miatt nem valósulhatott meg, ennek oka elsősorban az volt, hogy Oroszországnak nem az EU-val, hanem annak tagállamaival (elsősorban a francia–német tandemmel) állt érdekében a tárgyalásokon részt venni, és ebben az esetben Németország szerepe egyértelműen felértékelődött. A szoros francia–orosz kapcsolatok folytán nem véletlen, hogy Merkel mellett Hollande is meghatározó szerepet játszott a tárgyalásokon. A 2008-as grúz–orosz válság idején az akkori tanácsi soros elnökséget betöltő Franciaország élén Sarkozy – kihasználva a soros elnökségből adódó feladatokat és építve saját külpolitikai ambícióira – meghatározó közvetítő szerepet játszott a konfliktus rendezésében. Az Oroszországgal szembeni uniós szankciós politika részleges sikerei ellenére Merkel és Hollande szerepének felértékelődése – amelyet a főképvisező is kénytelen volt támogatni<sup>45</sup> – egyértelműen hozzájárult az uniós külpolitika negatívabb megítéléséhez, a multilaterális diplomácia háttérbe szorulásához, valamint az uniós külpolitika valóban sikeres területén, a közvetítői szerep esetében a kormányközi mechanizmus ismételt felerősödéséhez. A kormányköziség és a tagállami szerepek felerősödése mellett az Európai Parlament igyekezett egyre határozottabban kiállni az orosz agresszióval szemben fellépő szankciós politika és a diplomáciai megoldásokat előtérbe helyező konfliktuskezelés mellett.<sup>46</sup>

Az EU által preferált multilaterális diplomácia, illetve közvetítő szerepének előtérbe helyezése csak abban az esetben lehet sikeres, ha ezek megvalósulása mögött egységes tagállami nézőpont áll, továbbá az adott konfliktusban részt vevő felek elfogadják az EU-t mint semleges közvetítőt. Amennyiben e két feltétel egyike is hiányzik, akkor az uniós külpolitika e területen sikertelen marad. Mindez persze nem azt jelenti, hogy az Unió ki-marad a konfliktus rendezéséből, de a fő közvetítő szerepét – bár részt vesz a tárgyalási folyamatban – nem ő játssza. Az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó kereskedelempolitika területén továbbra is az EU kereskedelmi biztosa, Cecilia Malmström vett részt az EU–Ukrajna társulási szerződés részét képező mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi térség végrehajtását elősegítő háromoldalú tárgyalásokon.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> *Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the Announcement by Chancellor Merkel and President Hollande* (2015). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150205\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150205_01_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>46</sup> *European Parliament Resolution of 15 January 2015 on the Situation in Ukraine*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0011+0+DOC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0011+0+DOC+XML+V0//EN) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>47</sup> *Az EU–Ukrajna társulási megállapodás – mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi térség végrehajtásáról folytatott háromoldalú tárgyalások eredménye* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-5603\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5603_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.) MOLNÁR (2015): i. m.

## 6. Összegzés

Az EKSZ létrehozásakor vette kezdetét az arab tavasz. A kialakult helyzet kezelése érdekében az EKSZ számos újítást vezetett be, megkezdődött a szomszédságpolitika reformja, a KBVP-eljárás reformja, az átfogó megközelítés kidolgozása.<sup>48</sup>

A főképviselő összetett feladatköre összefügg azzal, hogy a lisszaboni szerződés egyik fontos újításaként megszűnt a maastrichti szerződés által létrehozott pilléres szerkezet, és ezzel összefüggésben csökkent a második pillér, illetve a korábban az első pilléres területekhez tartozó külkapcsolati eszközök közötti távolság. Ezt követően a közös kül- és biztonságpolitika feladatköreit az új szerződéses és intézményi keretek között igyekeztek minél hatékonyabban összehangolni a hagyományosan az Európai Bizottság hatáskörébe tartozó feladatokkal (humanitárius segélyezés, kereskedelempolitika, bővítés- és szomszédságpolitika stb.). Mindezek célja a külső tevékenységek egységességének, következetességének, valamint hatékonyságának növelése volt. A túlzottan szerteágazó feladatok ellátását szükségessé tevő főképviselői poszt azonban magában hordozza annak veszélyét, hogy végül éppen a meglehetősen sokirányú tevékenységei miatt nem lesz képes megfelelni a sokszor túlzott elvárásoknak (*Double-hatted or double hated*).

Nem véletlen tehát, hogy napjainkban, amikor az Európai Unió és persze Európa közvetlen szomszédságában egyre súlyosabb válságok alakulnak ki (Ukrajna, Szíria, ISIS,<sup>49</sup> Líbia és a meg nem oldódó arab–izraeli konfliktus stb.), egyre nagyobb szükség lenne arra, hogy az Európai Unió és annak tagállamai valóban képesek legyenek egységesen, közös hangon megszólalni. Annak ellenére, hogy egy-egy konfliktus vagy válság megoldásában az EU egyre aktívabb szerepet vállal, illetve a főképviselő szinte naponta ad ki nyilatkozatokat (*statement, declaration*) és sajtóközleményeket (*press release*), az Unió tagállamait valóban érintő válságok esetén mind a mai napig számos esetben – a sokszor széthúzó tagállami érdekek miatt – az EU nem képes megfelelő hatékonysággal egységesen fellépni.

A korábban felsorolt feladatok mellett Ashton idején a főképviselő egyik kiemelt feladatává az intézményépítésen túl a nemzetközi konfliktusok megoldását célzó nemzetközi tárgyalások vezetése, a közvetítés, azaz a mediáció vált. Fontos hangsúlyozni, hogy a lisszaboni szerződéssel bevezetett új posztot betöltő személy ezt a funkciót is csak abban az esetben tudja hatékonyan és valóban sikeresen ellátni, amennyiben az adott konfliktussal, illetve annak rendezésével kapcsolatban valóban létezik egységes tagállami, azaz uniós álláspont, másrészt a többi tárgyalófél is egyenrangú partnernek, semleges külső közvetítőnek fogadja el. Nem véletlen tehát, hogy az iráni atomprogrammal kapcsolatos tárgyalások és a szerb–koszovói kapcsolatok rendezése esetében rendkívül sikeresnek bizonyult ez a szerep. Az ukrajnai katonai konfliktus esetében, amikor az EU nem tekinthető semleges szereplőnek, hiszen az európai szomszédságpolitikán és ezzel összefüggésben a társulási szerződéssel kapcsolatos események miatt aktív résztvevőjévé vált a konfliktusnak, már egyértelműen háttérbe szorult ez a szerep. A Minszkben folyó tárgyalásokon még Ashton tevékenysége idején a tagállamok és az uniós intézmények támogatásával az EU két hagyományos vezetője, a francia–német tandem vette át a közvetítő szerepet, a főképviselőnek ebben az esetben csupán protokolláris szerep jutott. Ezzel kapcsolatban azonban meg kell

<sup>48</sup> European Court of Auditors (2014): i. m. 9.

<sup>49</sup> Islamic State of Iraq and Syria – Iszlám Állam Irakban és Szíriában.

jegyezni, hogy az Oroszországgal szemben alkalmazott szankciós politikában mutatott következetesség hozzájárult ahhoz, hogy az Európai Bizottság által vezetett EU–Ukrajna szabadkereskedelmi tárgyalásokkal kapcsolatban az EU ismét aktív szerepet tudott vállalni az Ukrajna stabilizációját és gazdaságának modernizációját segítő feltételek kialakításában.

Mogherini eddigi tevékenysége azt mutatja, hogy napjainkban nem az uniós közvetítő szerep – bár erre is törekszik – játszik meghatározó szerepet az EU külpolitikai eszközei között, hanem elsősorban a stratégiai gondolkodás erősödése (például a globális kül- és biztonságpolitikai stratégia elfogadtatása vagy az új szomszédságpolitika kidolgozása), valamint az úgynevezett bizottsági „kalap” erősödésével és az átfogó megközelítés mantrájával az EU különböző külpolitikai eszközeinek hatékonyabb összehangolása. Az utóbbi egy évben megkezdődött a globális stratégia elsősorban védelmi jellegű céljainak végrehajtási folyamata. A valóban magasabb szintű főképviselei poszt hatékony ellátása (3.0), a stratégiai gondolkodás, a külpolitikai eszközök hatékonyabb felhasználása és az egységesebb fellépés mind-mind alapfeltételei, hogy az EU a gazdasági méreteiből fakadó „*global payer*” szűkebb szerepén túllépve valódi globális szereplővé, azaz „*global player*”-ré váljon.

### **XIII. A közös biztonság- és védelempolitika döntéshozatali szereplői, folyamata, műveletek és missziók**

Az EU közös biztonság- és védelempolitikáját a gyakorlatban az EU civil missziói és katonai műveletei jelentik. Az első misszió elindítására 2003-ban a NYEU Európai Unióba történő integrálása, illetve az uniós szintű katonai és politikai testületek kiépülése után került sor. Ezt követően 2016-ig összesen 32 uniós katonai, polgári, illetve ezek kombinációjával megvalósuló művelet és misszió vette kezdetét. Az átfogó megközelítés keretein belül a KBVP-műveletek és missziók az Unió külpolitikai eszköztárában (fejlesztéspolitika, diplomácia, kereskedelempolitika stb.) kiemelkedően fontos szerepet játszanak a kialakult válságok kezelésében, valamint az uniós érdekek és értékek védelmében. Valós eredményük azonban korlátozott méretükből és mandátumukból fakadóan sokszor megkérdőjelezhető.

Az EU rendelkezésére álló KBVP-eszközök korlátozott volta, illetve a lisszaboni szerződésben lévő lehetőségek kiaknázatlansága e területen is a reformok szükségességére hívta fel a figyelmet. Az utóbbi években végbemenő belső és külső válságok, a biztonság belső és külső dimenziója közötti határvonal egyre erőteljesebb elhalványulása idején egyre többször merül fel a védelmi területen megvalósuló mélyebb integráció igénye. Ezt a folyamatot az Egyesült Királyság EU-ból történő kiválásának lehetősége csak megerősítette, 2016-ban tanácsi és európai tanácsi szinten is elindult a meglévő szerződéses keretek hatékonyabb kitöltésének folyamata.

2003-tól az EU számos területen, tengerészeti, rendvédelmi, határigazgatási, kiképző vagy éppen a biztonsági szektor reformjával összefüggő mandátummal indított műveleteket és missziókat. *2017-ben összesen 15 KBVP-misszió és művelet (9 polgári és 6 katonai) folyt.* A polgári misszióknak három típusa létezik: megerősítő (*strengthening missions*), megfigyelő missziók (*monitoring missions*) és végrehajtó missziók (*executive missions*). A katonai műveletek esetében végrehajtó és nem végrehajtó, azaz támogató (tréning és képességfejlesztés) típusú katonai missziók/műveletek léteznek. A támogató típusú katonai missziók a fogadó nemzet számára tanácsadási feladatot látnak el.



20. táblázat  
2017-ben futó missziók

Missziók				Személyzet (2016. december)			
Neve	Jelenlegi mandátum vége	Költségvetés (millió euró)	Költségvetési időszak	EU-tag-állam	Harmadik állam	Helyi	Teljes (férfi/nő)
EULEX Kosovo	2018. 06. 14.	77	2015. 06. 15. – 2016. 06. 14.	400	11	354	765 (558/207)
		63,6	2016. 06. 15. – 2017. 06. 14.				
EUAM Ukraine	2017. 11. 30.	17,67	2015. 12. 01. – 2016. 11. 30.	114	4	111	229 (147/82)
EUMM Georgia	2018. 12. 14.	17,64	2015. 12. 15. – 2016. 12. 14.	207	0	108	315 (193/122)
EUBAM Rafah	2017. 06. 30.	1,27	2015. 07. 01. – 2016. 06. 30.	3	0	8	11 (8/3)
		1,545	2016. 07. 01. – 2017. 06. 30.				
Eupol COPPS Palestinian Territories	2017. 06. 30.	9,175	2015. 07. 01. – 2016.	58	1	44	103 (75/28)
		10,32	2016. 07. 01. – 2017. 06. 30.				
Eupol Afghanistan (befejezett misszió)	2016. 12. 31.	43,65	2016. 01. 01. – 2016. 12. 31.	103	117	0	220 (167/53)
Eucap NESTOR Somalia	2018. 12. 12.	12	2015. 12. 16. – 2016. 12. 12.	51	0	2	53 (38/15)
Eucap Sahel Niger	2018. 07. 15.	9,8	2015. 07. 12. – 2016. 07. 15.	71	0	41	112 (87/25)
		26,3	2016. 07. 16. – 2017. 07. 15.				
EUBAM Libya	2017. 08. 21.	26,2	2014.05. 22. – 2016. 02. 21.	18	0	3	21 (17/4)
		4,475	2016. 02. 22. – 2016. 08. 21.				
		17	2016. 08. 22. – 2017. 08. 21.				
Eucap Sahel Mali	2019. 01. 14.	29,7	2017. 01. 15. – 2019. 01. 14.	81	1	39	121 (93/28)
EUSEC RD Congo (befejezett misszió)	2016. 06. 30.	2,7	2015. 07. 01. – 2016. 06. 30.	(10)	0	0	-
Összesen				1106	134	710	1950 (1383/567)

Forrás: European Union Institute for Security Studies (2016): *i. m.* 23.

21. táblázat  
Katonai műveletek

Katonai műveletek				Személyzet létszáma (2016. december)		
Neve	Mandátum vége	Közös költség (millió euró)	Finanszírozási időszak	EU-tag- állam	Harmadik állam	Teljes
Eufor Althea (Bosnia and Herzegovina)	2017. 11.	-	-	375	168	543
EUTM Mali	2018. 05.	27,7	2014. 05. 19. – 2016. 05. 18.	564	9	573
		33,4	2016. 05. 19. – 2018. 05. 18.			
EUTM Somalia	2018. 12.	17,5	2015. 04. 01. – 2016. 12. 31.	172	6	178
		23	2017. 01. 01. – 2018. 12. 31.			
EU NAVFOR Somalia – Ope- ration Atalanta	2018. 12.	14,775	2014. 12. 13. – 2016. 12. 12.	279	4	283
		11,06	2016. 12. 13. – 2018. 12. 31.			
Eunavfor Med – Operation Sophia	2017. 07.	11,82	2015. 05. 18. – 2016. 07. 27.	1671	0	1671
		6,7	2016. 07. 28. – 2017. 07. 27.			
EUMAM RCA (Central African Republic) (befejezett mű- velet)	2016. 07.	7,9	2015. 01. 19. – 2016. 07. 16.	(59)	(10)	(69)
EUTM RCA (Central African Republic)	2018. 12.	12,4 (2016- ban)	2016. 07. 17. – 2018. 09. 19.	140	6	146
				3201	6	3394

*Forrás:* European Union Institute for Security Studies (2016): *i. m.* 25.

**Befejezett műveletek és missziók<sup>1</sup>**

- EUPM/BiH
- CONCORDIA/FYROM
- Eupol PROXIMA/FYROM
- EUPAT
- EU SSR Guinea-Bissau
- Eufor Tchad/RCA
- EUJUST THEMIS/Georgia
- EUJUST LEX-Iraq
- EUAVSEC South Sudan
- EUMAM RCA
- ARTEMIS/DRC
- Eupol RD Congo
- Eusec RD Congo
- Eupol Kinshasa (DRC)
- Eufor RD Congo
- Eufor RCA
- Aceh Monitoring Mission – AMM

A KBVP és a KKBP jogi alapjait az EUSZ 41. cikke, illetve az V. cím 2. szakasza (*A közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó rendelkezések*) 2. fejezetének 42–46. cikke, illetve az 1., 10. és 11. jegyzőkönyv és a 13. és 14. nyilatkozat fogalmazza meg. A KBVP-missziók létrehozásával kapcsolatos döntéshozatali folyamatokat napjainkban is alapvetően a kormányközi megközelítés jellemzi.

## **1. A tanácsi döntéshozó és előkészítő testületek**

### **1.1. Az Európai Tanács**

Az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfőit tömörítő Európai Tanács feladata az EU általános szakpolitikai irányvonalainak és prioritásainak meghatározása. Noha nem tölt be jogalkotási feladatot, jelentős szerepe van az integráció fejlődésének előmozdításában. A lisszaboni szerződéssel hivatalos intézménnyé váló Európai Tanácsot állandó elnök vezeti, ülésein a Bizottság elnöke és a főképviselő is részt vesz. Az Európai Tanács ülésének fő napirendi pontjai között gyakran szerepelnek külkapcsolatokkal, illetve a biztonsággal és védelemmel összefüggő kérdések.

<sup>1</sup> *Military and Civilian Missions and Operations* (2016). Elérhető: [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Az Európai Tanács 2015-től számos esetben megerősítette, hogy folytatni kell a munkát a hatékonyabb, láthatóbb és eredményorientáltabb közös biztonság- és védelempolitika megvalósítása érdekében.<sup>2</sup>

## 1.2. A Külügyek Tanácsa (FAC, védelmi miniszterek)

Az EU legfőbb döntéshozó szerve a *tíz különböző konfigurációban* működő Tanács, amelyben a tagállamokat az egyes szakpolitikai területekért felelős miniszterek képviselik. A Külügyek Tanácsában a külügy-, védelmi, fejlesztési és kereskedelmi miniszterek üléseznek. A külügyminiszterek havonta, a védelmi miniszterek szintjén ülésező Külügyek Tanácsa évente legalább négyszer (két hivatalos és két, a soros elnökséget betöltő tagállamban tartott nem hivatalos) ülésezik, az üléseket az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője elnökli.

Az üléseken legfontosabb döntéshozóként vitatják meg és határoznak a közös biztonság- és védelempolitikával kapcsolatos kérdésekről, így például a különböző KBVP-műveletek, missziók indításáról.

## 1.3. Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC)

A nagyköveti szintű tanácsi testület 2000-től működik. Az EUSZ 38. cikke értelmében a „Politikai és Biztonsági Bizottság figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzet alakulását a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken, és hozzájárul a politikák meghatározásához azáltal, hogy a Tanács, illetve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének kérelmére vagy saját kezdeményezésére véleményeket terjeszt a Tanács elé. A főképviseelő hatásköreinek sérelme nélkül a Politikai és Biztonsági Bizottság figyelemmel kíséri továbbá az elfogadott politikák végrehajtását.” A PSC tehát nagyköveti szinten segíti a biztonság és védelem körébe tartozó szakpolitika fejlődését, illetve segíti a válságokra adott uniós válaszok kidolgozását.

„[A] Tanács és a főképviseelő felelőssége mellett – a Politikai és Biztonsági Bizottság gyakorolja a [...] válságkezelő műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását.” „A válságkezelési művelet céljára és időtartamára, amelyet a Tanács határoz meg, a Tanács felhatalmazhatja a bizottságot, hogy meg hozza a művelet politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó megfelelő határozatokat.”

A PSC-üléseket a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően és az EKSZ felállítását (2011) követően az EKSZ által kijelölt állandó elnök vezeti.

<sup>2</sup> Európai Tanács, 2015. 06. 25–26. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/06/25-26](http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/06/25-26) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

#### 1.4. Az EU Katonai Bizottsága (EUKB vagy EUMC)

A tanácsi struktúrákon belüli legmagasabb szintű katonai testület tagjai a tagállamok vezérkari főnökei, akiket többnyire a helyettesük képvisel. Az EUMC állandó elnökét (*Chairman EUMC*)<sup>3</sup> nem a Tanács soros elnökségét betöltő tagállam, hanem a Katonai Bizottság választása alapján a Tanács nevezi ki. Az állandó elnök megválasztásakor a Katonai Bizottság a vezérkari főnökök szintjén ülésezik. A bizottság elnöki tisztjét 2015 óta Mihail Kosztarákosz (EL) tábornok tölti be.<sup>4</sup>

Az EUMC a Politikai és Biztonsági Bizottság számára katonai tanácsokat ad és ajánlásokat nyújt, az EU Katonai Törzsét irányítja.

##### Katonai Bizottság, funkciók

„Az EUKB gondoskodik a konszenzuson alapuló katonai tanácsadásról és ajánlásokról.

Az EUKB az EU-tagállamok között a konfliktusmegelőzéssel és válságkezeléssel kapcsolatos katonai konzultáció és együttműködés fóruma.

A PBB által megadott iránymutatások szerint eljárva, vagy a PBB kérésére vagy saját kezdeményezésére, katonai tanácsokat és ajánlásokat nyújt a PBB számára, különös tekintettel a következőkre:

- a válságkezelés átfogó koncepciójának kidolgozása a katonai szempontokra tekintettel,
- a válságkezelési műveletek és helyzetek politikai ellenőrzésével és stratégiai irányításával kapcsolatos katonai szempontok,
- a potenciális válságok kockázatértékelése,
- a válsághelyzet és hatásainak katonai vetülete, különösen annak utólagos kezelése során; ennek érdekében az eredményeket a Helyzetelemző Központtól kapja,
- a képességgel kapcsolatos célkitűzések kidolgozása, értékelése és felülvizsgálata a jóváhagyott eljárásoknak megfelelően,
- az EU katonai kapcsolatai az EU-n kívüli európai NATO-tagokkal, az EU-hoz csatlakozni kívánó többi országgal, az egyéb államokkal és az egyéb szervezetekkel, a NATO-t is beleértve,
- a műveletekre és gyakorlatokra vonatkozó pénzügyi becslés készítése.

##### a) Válságkezelési helyzetekben

A PBB kérésére kezdeményezési irányelvet ad ki az EUKT főigazgatója számára arra vonatkozóan, hogy dolgozza ki és mutassa be a stratégiai katonai lehetőségeket.

Értékeli az EUKT által kidolgozott stratégiai katonai lehetőségeket és azokat – a saját értékelésével és katonai tanácsával együtt – továbbítja a PBB-hez.

<sup>3</sup> Érdekességként elmondható, hogy a többi testület elnökét angolul chairman helyett chairpersonnak nevezzük.

<sup>4</sup> Council Decision 2014/920/CFSP of 15 December 2014 Appointing the Chairman of the Military Committee of the European Union. Elérhető: [https://ec.europa.eu/sites/eeas/files/eur-lex.2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/sites/eeas/files/eur-lex.2014_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

A Tanács által kiválasztott katonai lehetőség alapján engedélyezi a kiinduló tervezési irányelvet a műveleti parancsnok felé.

Az EUKT értékelése alapján tanácsot ad és ajánlásokat tesz a PBB felé a következőkre vonatkozóan:

- a műveleti parancsnok által kidolgozott műveleti koncepció,
- a műveleti parancsnok által kidolgozott előzetes műveleti terv.

Tanácsot ad a PBB részére egy művelet befejezésének lehetőségére vonatkozóan.

b) Műveletek során

Az EUKB figyelemmel kíséri a műveleti parancsnok felelőssége alatt vezetett műveletek megfelelő végrehajtását.

A résztvevők bizottságában az EUKB tagjai, illetve azok képviselői üléseznek.”<sup>5</sup>

### 1.5. A Polgári Válságkezelő Bizottság (Civcom)

A PSC másik civil területekért felelős tanácsadó bizottságát, a Polgári Válságkezelő Bizottságot a Tanács 2000-ben állította fel. A tagállamok szakdiplomataiból álló bizottság információkkal látja el, ajánlásokat készít, továbbá tanácsokkal segíti a Politikai és Biztonsági Bizottságot a válságkezelés polgári szempontjainak területén.<sup>6</sup>

A tagállamok képviselőiből álló testület feladata az új missziók tervezési dokumentumainak előkészítése, illetve részvétel a polgári válságkezelésre és a polgári képességekre vonatkozó stratégiák kidolgozásában.

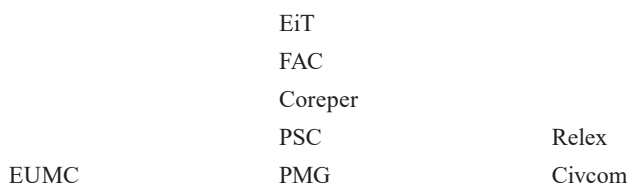
### 1.6. Politikai-Katonai Csoport

A Politikai-Katonai Csoport (Political Military Group – PMG) szervezeti értelemben a Katonai Bizottság és a Polgári Válságkezelési Bizottság között áll, tagjai a tagállamok külügy- és védelmi minisztériumainak delegáltjai. A PMG-t a Coreper 2001. áprilisi határozata hozta létre. Feladata, hogy 1. segítse a Politikai és Biztonsági Bizottságot a CSDP-vel kapcsolatos előkészítő munkában, elsősorban a katonai kérdések politikai vonatkozására koncentrálván; 2. előkészítő és tanácsadó tevékenységet nyújtson a PSC-nek; 3. emellett később az EU biztonsági szektor reformját célzó műveletei számára szakértői támogatást nyújt.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 2001/79/CFSP, *Council Decision of 22 January 2001 Setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP)*.

<sup>6</sup> *CSDP Structure, Instruments, and Agencies* (2016). Elérhető: [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies\\_en#Committee+for+Civilian+Aspects+of+Crisis+Management+%28CIVCOM%29](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en#Committee+for+Civilian+Aspects+of+Crisis+Management+%28CIVCOM%29) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>7</sup> JUHÁSZ (2014a): *i. m.* 17.; GREVI–HELLY–KEOHANE (2009): *i. m.* 32.



12. ábra

*A tanácsi szintű hierarchia**Forrás: saját szerkesztés*

## 2. Külügyi és biztonságpolitikai főképviselő

A KBVP-vel kapcsolatos uniós szintű munkát egy személyben a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő fogja össze, aki egyben a védelmi miniszterek Külügyek Tanácsának elnöke, az EKSZ-et, az EDA-t vezeti, illetve az EB alelnökeként az EB külügyekkel kapcsolatos biztosainak csoportját. A főképviselő első látásra túlzottan szerteágazó feladatköre a KBVP-n belüli közpolitikai koherencia érvényesülését segíti. Az általa vezetett Európai Külügyi Szolgálaton belül az alábbi válságkezelési szervezeti egységek jöttek létre:

### Az EKSZ válságkezelői és irányítási szervei

- EU Katonai Törzs (EUMS)
- Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság (CMPD)
- Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (CPCC)
- Helyzetjelentési Központ (Intcen)
- EU Helyzetelemző Szolgálat (Situation Room)
- Katonai Tervezési és Végrehajtási Képesség (MPCC)

### 2.1. Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság (Crisis Management and Planning Directorate – CMPD)

A Válságkezelési és Tervezési igazgatóságot a Tanács Titkárságának Külsőkapcsolatokért Felelős Főigazgatóságának VIII. és IX. igazgatóságát (a katonai és polgári válságkezelést) összevonva, 2009-ben hozták létre, az EKSZ létrehozását követően a szolgálat része lett, gyakorlatilag annak felállításával kezdte meg működését. Feladata az Unió polgári és katonai műveleteinek stratégiai tervezése, illetve folyamatos értékelése. Emellett szerepet játszik a közös biztonság- és védelempolitika fejlesztésében, különös tekintettel a polgári és katonai képességekre. Segíti a polgári és katonai képességfejlesztés közötti szinergiák



előmozdítását, valamint a KBVP területén kialakítandó partnerségek fejlesztését. Emellett részt vesz képzések, továbbképzések és gyakorlatok fejlesztésében.<sup>8</sup>

## 2.2. Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC)

A Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat 2007-ben jött létre a Tanács Titkárságának keretein belül, legfontosabb feladata a KBVP keretein belül indított polgári missziók klasszikus parancsnoki feladatainak ellátása. Az EKSZ-en belül működő képesség segítséget nyújt a Politikai és Biztonsági Bizottságnak, tanácsokkal látja el a külügyi és biztonságpolitikai főképviselet, illetve a CPCC-igazgatóság feladata a polgári műveleti parancsnok irányítása alatt az EU polgári misszióinak alapvetően műveleti szintű tervezése és lebonyolítása.

## 2.3. Az EU Katonai Törzse (European Union Military Staff – EUMS)

A lisszaboni szerződés hatálybalépését követően az EUMS az Európai Külügyi Szolgálaton belül kap helyet. A katonai szakértőkből álló testület az EU Katonai Bizottságának irányítása és a főképviselet fennhatósága alatt működik. Az EKSZ-en belül az átfogó megközelítésre építve ez a testület testesíti meg a legszéleskörűbb katonai szakértői tapasztalatokat. Az EUMS alá közvetlenül a következő igazgatóságok tartoznak: a Konceptiók és Képességek (Concepts and Capabilities), a Hírszerzés (Intelligence), a Műveletek (Operations), a Logisztika (Logistics), illetve a Kommunikációs és Információs Rendszerek (Communication and Information Systems).

A testület feladatai közé tartozik a korai előrejelzés az Egységes Hírszerző Elemző Képességen keresztül (Single Intelligence Analysis Capacity – SIAC), a helyzetértékelés, a stratégiai tervezés, a kommunikációs és információs rendszer, a koncepció kidolgozása, képzés és oktatás, illetve a civil-katonai kapcsolatokon keresztül a partnerség támogatása. Jelenleg az EU OPSCEN helyét a Katonai Tervezési és végrehajtási Szolgálat (Military Planning and Conduct Capability) vette át.<sup>9</sup>

## 2.4. EU Hírszerző Elemző Központ (EU Intcen)

Az EU Intcen elődje, a Sitcen az EKSZ létrehozásával együtt jött létre. Az EKSZ-et létrehozó 2010-es határozat értelmében a Sitcen és az EUMS az EKSZ része lett, így a polgári és katonai hírszerző (EUMS INT) titkosszolgálati funkciókat az újonnan felállított szerv keretein belül integrálta. A 2002-től működő Joint Situation Centre 2010 decemberében összeolvadt az Európai Bizottság Közös Helyzetértékelő és Krízis Központjával, és ezzel

<sup>8</sup> *The Crisis Management and Planning Directorate (CMPD)*. Elérhető: [http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_fr/8477/The%20Crisis%20Management%20and%20Planning%20Directorate%20\(CMPD\)](http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_fr/8477/The%20Crisis%20Management%20and%20Planning%20Directorate%20(CMPD)) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>9</sup> *Defence Package: Fact Sheet* (2016). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2016-12\\_-\\_factsheet\\_-\\_defence\\_package.pdf](http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2016-12_-_factsheet_-_defence_package.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

az Európai Külügyi Szolgálat részévé vált. 2011 végén Catherine Ashton főképviselő jóváhagyta a Külügyi Szolgálat hírszerző támogató tevékenységének irányelveit (*Framework and guidelines for Intel support to EEAS.*). Majd ezt követően 2012 márciusában a hivatal elnevezését EU Hírszerző Elemző Központ (EU Intelligence and Situation Centre – EU Intcen) változtatták meg.<sup>10</sup>

Az EU Intcen az EKSZ egyik igazgatóságaként a főképviselő közvetlen irányítása alatt áll, és jelenleg kb. 80 fő látja el feladatait. Feladata, hogy stratégiai szintű elemzéseket végezve elsősorban a főképviselőt lássa el információkkal, de a tagállamokat, valamint más uniós szerveket, döntéshozókat is segíthet elsősorban a KKBP, a KBVP és a terrorizmus elleni küzdelem területén. Az EU Intcen elsősorban nem egy hagyományos hírszerző hivatal, hiszen az információszerzés képessége továbbra is a tagállamok hatáskörében maradt, klasszikus titkosságügyi tevékenységet nem folytat. Ennek ellenére az Egységes Hírszerző Elemző Képességen (SIAC) keresztül korlátozott mértékben nyílt hírszerző képességgel is rendelkezik, média híreket, nyílt információkat, a beérkező jelentéseket, illetve saját ügynevezett tényfeltáró delegációinak jelentéseit elemzi. Elsősorban a tagállamoktól és más uniós szervezetektől (Európai Bizottság, EU-delegációk, Europol, Frontex, Eurojust, az EU eseti tényfeltáró, „fact-finding trips” delegációi, valamint a polgári és a katonai műveletek saját felderítő-, információs elemei) és a partnerektől (például NATO, EBESZ) beérkező információkat dolgozza fel.<sup>11</sup>

#### **Az Intcen fő feladatai a következők:**

- „Az EU érdekszférájába eső körzetek eseményeinek nyomon követése;
- a korai előrejelző és helyzetértékelő feladat keretében – elsősorban hírszerző beszámolók formájában rendszeresen tájékoztatja a Külügyi Szolgálat illetékeseit;
- válsághelyzetben – speciális munkacsoportok megalakításával – biztosítja a hírszerző információk időbeni feldolgozását és továbbítását az illetékesek részére;
- rendszeres helyzetértékeléseket és kockázatelemzéseket végez azokról az országokról, térségekről, ahol különböző EU-műveletek folynak, jelentéseket készít a különböző válsághelyzetekről;
- hírszerzési kérdésekben közvetlen kapcsolatot tart az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével.”<sup>12</sup>

A Franciaországban és Belgiumban végrehajtott merényletek egyértelműen rávilágítottak arra a tényre, hogy a terrorizmus elleni küzdelem a jelenleginél jóval magasabb szintű együttműködést igényel a titkosszolgálatokkal kapcsolatos feladatok ellátása területén is.

<sup>10</sup> JONES (2013): *i. m.*; LAKATOS (2015): *i. m.*

<sup>11</sup> BENEDEK Márta (2014): A hírszerzési együttműködés európai lehetőségei. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7. évf. 3. sz. 88–101. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/02500/02538/00006/pdf/EPA02538\\_nemzetbiztonsagi\\_szemle\\_2014\\_03\\_088-101.pdf](http://epa.oszk.hu/02500/02538/00006/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2014_03_088-101.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); LAKATOS (2015): *i. m.* 63.

<sup>12</sup> LAKATOS (2015): *i. m.* 67–68.; lásd még: [www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2016/01/20150206\\_factsheet\\_eu\\_intcen\\_en.pdf](http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2016/01/20150206_factsheet_eu_intcen_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Mindennek ellenére egy valóban uniós szintű titkosszolgálat létrehozására még várni kell. 2015 februárjában a kifejezetten föderális eszméket valló EP-képviselő, Guy Verhofstadt egy uniós titkosszolgálati ügynökség létrehozását javasolta. Noha már korábban, például a 2004-es madridi robbantásokat követően a spanyol kormány vagy 2013-ban Viviane Reding, az EB korábbi jogérvényesülésért, alapvető jogokért és uniós polgárságért felelős biztosa is javaslatot tett erre, mindeddig nem született megegyezés.<sup>13</sup>

Noha 2015-ben az EB részéről is megfogalmazódott egy esetleges új titkosszolgálati feladatokat ellátó ügynökség létrehozásának ötlete, az továbbra is számos kérdést vet fel, az állami szuverenitás, a politikai felügyelet és az elszámoltathatóság nyitott kérdéseit.<sup>14</sup>

### 3. PRISM (Prevention of Conflicts, Rule of Law/SSR, Integrated Approach, Stabilisation and Mediation)

Az Európai Külügyi Szolgálaton belül egy új osztály, a PRISM felállítását az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiájában megfogalmazott célok végrehajtása tette szükségessé. A 2017 márciusában létrehozott új szervezeti egységben jelenleg 25 fő látja el a konfliktusmegelőzéssel, jogállamiság/SSR, integrált megközelítéssel, stabilizációval és közvetítéssel összefüggő összetett feladatokat. Az új szervezeti egység létrehozásának legfőbb célja volt, hogy egyfajta platformként szolgáljon az EU átfogó és integrált megközelítéseinek végrehajtása érdekében, így egyfajta összekötő kapcsolatot jelent az EKSZ és az EB között.<sup>15</sup>

### 4. Európai Parlament

Az Európai Parlament szerepét az EUSZ 36. cikke tartalmazza. Noha tanácsi szinten lehetőség van minősített többségi határozathozatalra (például Pesco, EDA), a döntéshozatali folyamatokra mind a mai napig az egyhangúság jellemző. A döntések előkészítésében javaslattevő joggal többnyire az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője rendelkezik.

Az Európai Parlament e területen korlátozott jogköreit az EUSZ 36. cikke, a KBVP költségvetésével kapcsolatos hatásköreit pedig az EUSZ 41. cikke írja le, amely az úgynevezett induló alap felállítására vonatkozó szabályozást is tartalmaz. Az EP évente kétszer a KKBP és a KBVP végrehajtásában elért előrelépésekről – a KKBP-ről a Külügyi Bizottság, illetve a KBVP-ről a Biztonság- és Védelempolitikai Albizottság előkészítésével – jelentéseket fogad el, továbbá vitát tart. Emellett 2012 óta az EP, valamint a nemzeti parlamentek évente két alkalommal parlamentközi konferenciát rendeznek, amelyeken

<sup>13</sup> NIELSEN, Nikolaj (2015): No New Mandate for EU Intelligence Centre. *EUobserver.com*, 2015. 02. 06. Elérhető: <https://euobserver.com/justice/127532> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>14</sup> FÄGERSTEN, Björn (2016): For EU Eyes Only? Intelligence and European Security. *EUISS Brief* No. 8. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief\\_8\\_EU\\_Intelligence\\_Cooperation.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_8_EU_Intelligence_Cooperation.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>15</sup> BENRAÏS, Linda – SIMON, Julie (2017): *Review of EU Policy towards Conflict Prevention and Peace-building*. Cergy, Institute for Research and Education on Negotiation. Elérhető: [www.woscap.eu/documents/131298403/131299900/WOSCAP+-+D4.6\\_Review+of+the+EU+policy+-+PU\\_11042017.pdf/8bdc7b89-75a5-42f2-879f-3c3d70a490c3](http://www.woscap.eu/documents/131298403/131299900/WOSCAP+-+D4.6_Review+of+the+EU+policy+-+PU_11042017.pdf/8bdc7b89-75a5-42f2-879f-3c3d70a490c3) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos kérdéseket tárgyalják.<sup>16</sup> Az utóbbi években határozottan látható, hogy az EP az úgynevezett „pénztárcahatalmából” és a ráruházott korlátozott hatásköröket minél inkább kihasználva igyekszik a korábbiakhoz képest jelentősebb szerepet játszani a KBVP politikai ellenőrzésében is. Ezzel kapcsolatban azonban fontos hangsúlyozni, hogy a PBB-on keresztül a KBVP-műveletek és -missziók politikai ellenőrzésének gyakorlása továbbra is kormányközi szinten, a tagállamok hatáskörében maradt.

### **Az EUSZ 36. cikke**

„Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője rendszeresen konzultál az Európai Parlamenttel a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a közös biztonság- és védelempolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról. Gondoskodik arról, hogy az Európai Parlament nézeteit kellőképpen figyelembe vegyék. Az Európai Parlament tájékoztatásába a különleges képviselőket is be lehet vonni.

Az Európai Parlament kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviselőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet. Az Európai Parlament évente két alkalommal megvitatja közös kül- és biztonságpolitika – ideértve a közös biztonság- és védelempolitikát is – végrehajtása terén elért előrehaladást.”

Az EP KKBP és KBVP területén gyakorolt költségvetési hatásköreit a 2013 decemberében elfogadott *Intézményközi megállapodás közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) finanszírozására* vonatkozó 23–25. paragrafusa tartalmazza. A 23. pont szerint a KKBP operatív kiadásainak teljes összegét egyetlen, KKBP elnevezésű költségvetési alcímben kell feltüntetni az észszerű pénzügyi mozgástér fenntartásával, de tartalék elkülönítése nélkül. A 24. pont értelmében a következő évi költségvetésről szóló megállapodás hiányában „az Európai Parlament és a Tanács az előző évi költségvetésben szereplő összeg, illetve a költségvetési tervezetben javasolt összeg közül az alacsonyabbat tünteti fel a költségvetésben”. A 25. pont alapján a „főképviselő minden évben konzultációt folytat az Európai Parlamenttel a szóban forgó év június 15-ig megküldött, a KKBP fő szempontjait és alapvető választási lehetőségeit tartalmazó előretekintő dokumentumról”, amelynek a pénzügyi intézkedések értékelése mellett tartalmaznia kell, „hogy a KKBP milyen mértékben koordinált az Unió egyéb külső pénzügyi eszközeivel és milyen mértékben egészíti ki azokat”. „Ezenfelül a főképviselő az évente legalább öt alkalommal tartott [...] közös konzultációs ülések révén rendszeresen és folyamatosan tájékoztatja az Európai Parlamentet a KKBP-ről szóló rendes politikai párbeszéd keretében.” „Amennyiben a Tanács olyan határozatot fogad el a KKBP területén, amely kiadásokat von maga után, a főképviselő haladéktalanul, de legfeljebb a határozat

<sup>16</sup> *A közös biztonság- és védelempolitika* (2017). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2013/060102/04A\\_FT\(2013\)060102\\_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060102/04A_FT(2013)060102_HU.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

elfogadását követő öt munkanapon belül megküldi az Európai Parlamentnek a tervezett költségekről [...] szóló becslést.”<sup>17</sup>

## 5. Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottságon belül a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (Service for Foreign Policy Instruments) az uniós külpolitika pénzügyi és operatív vonatkozásaiért felel, szervezeti értelemben a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, a Bizottság alelnöke alá beosztott igazgató vezeti. A szolgálat segítséget nyújt az EU-n kívüli, válsággal küzdő országoknak a béke, a biztonság, valamint a jog- és közrend fenntartása érdekében. Az FPI az uniós szankciók érvényesítésén túlmenően

- felveszi a harcot a konfliktusgyémántok és a kínzással összefüggő anyagok kereskedelmével szemben;
- gondoskodik a kül- és biztonságpolitikai célú uniós források megfelelő felhasználásáról;
- támogatást nyújt a válsággal küzdő országoknak;
- különböző tevékenységeket finanszíroz és hajt végre az EU számára stratégiaileg fontos országokban;
- előmozdítja a kapcsolatokat az EU és 17 iparosodott ország és terület között;
- megfigyelőként részt vesz nem uniós országok választásain;
- érvényre juttatja az uniós szankciókat;
- felügyeli a gyémántkereskedelmet (kimberley-i folyamat);
- küzd a halálbüntetés végrehajtásához, illetve a kínzáshoz használt áruk kereskedelme ellen.<sup>18</sup>

## 6. EU-műveletek és -missziók parancsnokságának kérdése

Noha mind a polgári, mind pedig a katonai missziók esetében a PBB látja el a politikai ellenőrzési feladatokat, az EU KKBP polgári misszióit a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (CPCC) felügyeli, feladata a missziók operatív tervezése és irányítása, illetve politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása. A katonai műveletek esetében már nem ennyire egyszerű a helyzet.

<sup>17</sup> 2013/C 373/01, *Intézményközi megállapodás (2013. december 2.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról*. Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)&from=en](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013Q1220(01)&from=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>18</sup> LAUFFER, Silva – HAMACHER, Johannes eds. (2016): *In Control. A Practical Guide for Civilian Experts Working in Crisis Management Missions*. Berlin, Center for International Peace Operations. 38. Elérhető: [www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ENTRi\\_Handbook\\_In\\_Control.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ENTRi_Handbook_In_Control.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.). Lásd még az Európai Bizottság Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálatának weboldalát: [https://ec.europa.eu/info/departments/foreign-policy-instruments\\_hu#leadership](https://ec.europa.eu/info/departments/foreign-policy-instruments_hu#leadership) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

Az EU katonai műveleteivel kapcsolatban mind a mai napig vita tárgyát képezi, hogy az Uniónak legyen-e saját állandó parancsnoki és vezetési rendszere, vagy sem. Az uniós katonai műveletek vezetésére mindeddig öt megoldás létezett.

Az első lehetőség a 2003-as Berlin Plusz megállapodás alapján a NATO képességeinek (SHAPE) használatát jelenti. Ez a lehetőség azonban Ciprus 2004-es EU-hoz történő csatlakozása miatt nem működik, csupán két olyan művelet volt, amelyek esetében alkalmazták: a 2003-ban Macedóniában indított Eufor Concordia és 2004-ben Boszniában az Eufor Althea esetében.

A második lehetőség esetében a részt vevő tagállamok – az Egyesült Királyság (Northwood), Franciaország (Mont Valérien), Németország (Potsdam), Görögország (Lárisza), Olaszország (Róma) – felajánlják képességeiket és eszközeiket, így egy nemzeti parancsnokság az EU műveleti parancsnokságaként a műveletet vezeti (keretnemzet). Jelenleg folynak az előkészületek, hogy a jövőben Lengyelország is felajánlja egy nemzeti parancsnokságát. Meg kell jegyeznünk, hogy az Egyesült Királyság EU-ból történő kilépését követően felvetődik a kérdés: mi lesz például az EK által vezetett Atalanta-művelettel? Az egyik lehetőség szerint a főparancsnokság továbbra is az EK-ban marad, a másik lehetőség szerint egy EU-tagállam (például Olaszország) átveszi azt.

A harmadik lehetőséget a 2012-ben aktivált uniós műveleti központ (EU Operation Center – EU Opcen) jelenti, amely az EU Katonai Törzsén belül működve támogatást nyújtott a KBVP keretében, Afrika szarván folytatott EUTM Somalia és Eucap Nestor misszióknak, az Atalanta-műveletnek, valamint a Száhel övben folytatott EUTM Mali, Eucap Sahel Niger és Eucap Sahel Mali KBVP-misszióknak. Az Opcen működése azonban rendkívül korlátozott maradt, hiszen nem érintette az említett missziók és művelet katonai, illetve polgári vezetési és irányítási láncait.<sup>19</sup> 2016 decemberében az Opcen működését nem hosszabbították meg, hiszen megkezdődött egy Állandó Jellegű Műveleti Tervezési és Végrehajtó Képesség (Permanent Operational Planning and Conduct Capability) létrehozásának folyamata.

A negyedik esetben a nem végrehajtó jellegű katonai missziók esetében a misszió parancsnoksága a helyszínen, így például az EUTM Mali misszió parancsnokságának (Mission Headquarter) székhelye Bamakóban működik.

Az ötödik lehetőséget egy valóban önálló és állandó uniós parancsnokság létrehozása jelentené. Az önálló parancsnokság kérdése hosszú évek óta vita tárgyát képezi. Az úgynevezett weimari kezdeményezés alapján határozottabban Franciaország, Németország és Lengyelország javasolta egy állandó civil-katonai tervezési és műveleti vezetési képességet biztosító uniós parancsnoki struktúra létrehozását. Noha a három tagállam által javasolt tervet később Olaszország és Spanyolország is támogatta (Weimar Plusz), a terv – elsősorban az Egyesült Királyság következetes ellenállása miatt – mind a mai napig nem valósulhatott meg.

Az Európai Parlament 2013. június 13-i ajánlásában az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjéhez és az Európai Bizottság alelnökéhez, a Tanácshoz és a Bizottsághoz az EKSZ szervezetének és működésének 2013. évi felülvizsgálatáról hangsúlyozta: „a múlt

<sup>19</sup> 2012/173/KKBP, *A Tanács 2012/173/KKBP határozata (2012. március 23.) az Afrika szarván és a Száhel övben folytatott közös biztonság- és védelempolitika missziókat és műveletet szolgáló uniós műveleti központ aktiválásáról*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:02012D0173-20141201> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



tapasztalatai egyértelműen arra mutatnak, hogy a KBVP-missziók irányításához szükség van egy brüsszeli székhelyű állandó műveleti parancsnokság létrehozására.”<sup>20</sup>

2016 szeptemberében Juncker, az EB elnöke az EP-ben elmondott beszédében ismét felhívta a figyelmet arra, hogy az uniós műveleteket egyetlen parancsnokság irányítása alá kell helyezni.<sup>21</sup> Kijelentése azonban nem légből kapott ígéretetés, hanem 2016-ban az EU globális stratégiájának elfogadását követően megkezdődött annak végrehajtási folyamata, valamint a 2016. decemberi Európai Tanács ülésén a tagállamok megállapodtak egy Állandó Jellegű Műveleti Tervezési és Végrehajtó Képesség (Permanent Operational Planning and Conduct Capability) létrehozásában.<sup>22</sup> A döntés ugyan nem jelenti egy valóban önálló parancsnokság létrehozását, hiszen a kezdeti tervek szerint csupán a nem végrehajtó katonai missziókra vonatkozik, de fontos lépést jelent a védelmi unió megvalósítása felé vezető hosszú folyamatban.

A képesség felállításával kapcsolatban 2017 telén és tavaszán is folytatódott a tervezés. A Tanács a 2016-os novemberi következtetéseivel és az Európai Tanács decemberi következtetéseivel összhangban 2017. március 6-án jóváhagyta a KBVP-műveletekre, illetve -missziókra vonatkozó Katonai Tervezési és Végrehajtási Képesség (Military Planning and Conduct Capacity – MPCC)<sup>23</sup> létrehozásáról szóló stratégiai feljegyzést.<sup>24</sup> Az új képesség felállításának célja, hogy az EU az átfogó uniós megközelítés részeként gyorsabban, hatékonyabban és bármiféle fennakadás nélkül, a polgári-katonai szinergiák megerősítése érdekében tudjon cselekedni.

A Tanács a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat felállításával kapcsolatban a következőkben állapodott meg:

- „Rövid távú célként egy Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat létrehozása Brüsszelben, az EU Katonai Törzsén belül, amelynek az lesz a stratégiai szintű feladata, hogy a Politikai és Biztonsági Bizottság politikai felügyelete és stratégiai iránymutatása mellett operatív tervezési és végrehajtási tevékenységeket végezzen a nem végrehajtási jellegű katonai missziók vonatkozásában. Az újonnan létrejött Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálattal párhuzamosan és összehangoltan fog működni.
- A Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat igazgatója az EU Katonai Törzsének főigazgatója lesz, és ebben a minőségben – a jóváhagyott feladatmeghatározással összhangban – ő fogja betölteni a nem végrehajtási jellegű, azaz támogató katonai missziók misszióparancsnoki tisztségét, ideértve az EU három (közép-afrikai köztársasági, mali és szomáliai) kiképzési misszióját is.
- A főképviselő felkérést kap arra, hogy javasoljon konszolidált feladatmeghatározást az EU Katonai Törzse számára, továbbá nyújtson be tanácsi határozati javas-

<sup>20</sup> Az Európai Parlament 2013. szeptember 12-i állásfoglalása az EU katonai struktúráiról: jelenlegi helyzet és kilátások. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0381&language=HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0381&language=HU) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>21</sup> JUNCKER, Jean-Claude (2016): *Az Unió helyzete 2016 – Az Európai Bizottság elnökének beszéde*, 2016. szeptember 14. Elérhető: [http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016\\_hu](http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_hu) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>22</sup> Az Európai Tanács ülése (2016. december 15.) – Következtetések.

<sup>23</sup> A hivatalos magyar szolgálat: Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat.

<sup>24</sup> *Biztonság és védelem: a Tanács áttekintette az elért eredményeket és megállapodott a katonai missziók támogatásának fokozásáról* (2017). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/06-defence-security](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/06-defence-security) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



latot a fenti intézkedések foganatosítása, valamint az érintett KBVP-missziókról szóló tanácsi határozatok módosítása érdekében.

- A kulcsfontosságú missziótámogatási területeken meglévő polgári és katonai szakértelem összevonása egy uniós szintű közös támogatás-koordinációs központba azzal a céllal, hogy a központ napi szinten azon munkálkodjon, hogy megerősítse és hatékonyabbá tegye a polgári-katonai koordinációt és együttműködést a polgári és a nem végrehajtási jellegű katonai KBVP-missziók operatív tervezése és végrehajtása terén. Mindez hozzá fog járulni az átfogó uniós megközelítés oly módon történő maradéktalan végrehajtásához, hogy közben tiszteletben tartják a polgári és a katonai parancsnoki láncot, valamint az eltérő finanszírozási forrásokat.
- A Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat és a közös támogatás-koordinációs központ létrehozásának a főképvisező jelentése alapján történő felülvizsgálata egy évvel azután, hogy a két szerv teljeskörűen megkezdte működését, de legkésőbb 2018 végéig. A felülvizsgálat során teljes körű konzultációt kell folytatni a tagállamokkal, ugyanakkor a folyamat nem érintheti a meghozandó politikai döntéseket.”<sup>25</sup>

A döntést követően megkezdődött a Katonai Törzsön belül a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat felállításának folyamata.

## **7. Az uniós katonai műveletek közös költségeinek finanszírozása, az Athéné-rendszer (2004. március 1.)**

Mivel a katonai műveletek költségei nem finanszírozhatók az uniós költségvetésből, az EU a 2004-ben létrehozott Athéné-mechanizmussal finanszírozza a KBVP keretében indított uniós katonai műveletek közös költségeit. Ez a teljes kiadás kb. 10–20%-át jelenti, a többit a tagállamok biztosítják. Az Athénét egy ügyvezető és egy, az adott művelet finanszírozásához hozzájáruló tagállamok képviselőiből álló különbizottság irányítja. A mechanizmusban Dánia kivételével 27 tagállam vesz részt.<sup>26</sup> Mindez a gyakorlatban azt is jelenti, hogy a katonai missziók és műveletek finanszírozásának az az elve, hogy a „költségeket az viseli, aki a feladatot ellátja” („costs lie where they fall”).

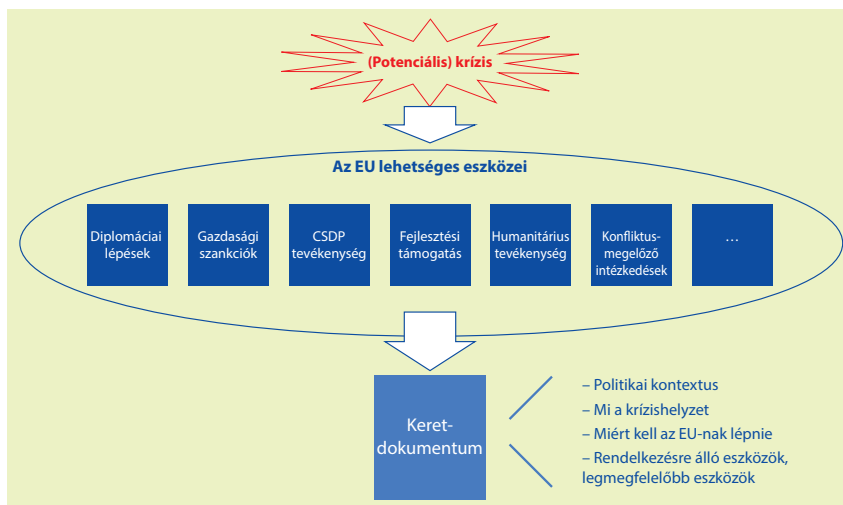
<sup>25</sup> A Tanács következtetései az EU globális stratégiájának a biztonság és a védelem területén történő végrehajtása terén elért eredményekről (2017). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>26</sup> Athéné – a biztonsági és védelmi vonatkozású katonai műveletek finanszírozása. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/policies/athena](http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/athena) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## 8. A válságkezelési CSDP-műveletek és -missziók létrehozásának folyamata

A katonai műveletek elindításához szükséges tervezési folyamatot az utoljára 2015-ben felülvizsgált politikai-stratégiai szintű katonai tervezésről szóló koncepció foglalja össze.<sup>27</sup> A koncepció alapján a katonai tervezés négy szinten folyik: 1. politikai és stratégiai szinten (EU-intézmények szintje), 2. katonai stratégiai szinten (Operation Commander and Operation Headquarters – HQ), 3. műveleti szinten (Force Commander/Force HQ) és 4. taktikai szinten (Component HQ level and below). A műveletek elindításához szükséges döntéshozatali folyamatot (Crisis Management Procedures – CMP) utoljára 2013-ban vizsgálták felül. A CMP folyamat összesen öt tervezési fázist különböztet meg.

Az első fázisban gyakorlatilag a válság beazonosítása („*crisis is identified*”) és az uniós fellépés lehetséges megoldásait térképezik fel, illetve határozzák meg. A művelet tervezéséhez és elindításához szükséges vizsgálat elkészítése érdekében az EKSZ és a tagállamok szakértőiből álló válságreakáló csoport (Crisis Response Team) jön létre. Amennyiben döntés születik egy CSDP-művelet elindításáról, a PSC felkéri a CMPD-t, hogy készítse el az úgynevezett válságkezelési koncepció (*crisis management concept – CMC*) első tervezetét.<sup>28</sup>



13. ábra

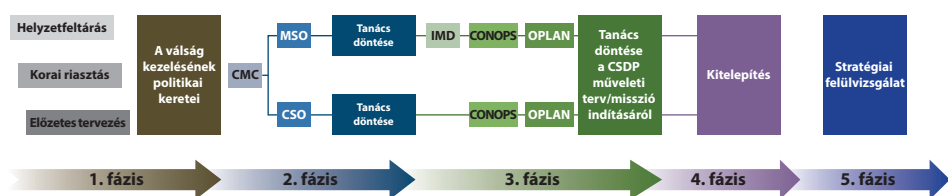
*Az uniós válságkezelés lehetséges eszközei*

Forrás: ANGHEL, Suzana Elena (2016): *The European Council and Common Security and Defence Policy (CSDP): Orientation and Implementation in the Field of Crisis Management since the Lisbon Treaty*. Brussels, European Council Oversight Unit. 12. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS\\_STU%282016%29581416\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS_STU%282016%29581416_EN.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>27</sup> EU Concept for Military Planning at the Political Strategic Level (2015). Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6432-2015-INIT/en/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>28</sup> ANGHEL, Suzana Elena (2016): *The European Council and Common Security and Defence Policy (CSDP): Orientation and implementation in the field of crisis management since the Lisbon Treaty*. Brussels, European Council Oversight Unit. 12. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS\\_STU%282016%29581416\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS_STU%282016%29581416_EN.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

A második fázisban véglegesítik a CMC-t, majd attól függően, hogy katonai vagy civil misszió elindításáról döntenek, elkészítik a katonai stratégiai opciókat (Military Strategic Options – MSO) vagy a civil stratégiai opciókat (Civilian Strategic Options – CSO) tartalmazó dokumentumot. A CSO vagy MSO dokumentumok alapján a PSC javaslatot tesz a Tanácsnak, amely határozattal dönt a művelet vagy misszió létrehozásáról. Katonai művelet esetében a tanácsi határozat tartalmazza a mandátumot, a műveleti parancsnok megnevezését (Operation Commander) és a műveleti parancsnokságot (Operational HQ), az EU-erők parancsnokát (Force Commander), megbízza a PSC-t, hogy kövesse a misszió végrehajtását, megtervezik a költségvetést, és meghívják harmadik államokat a részvételre. A civil missziók esetében a CPCC vezetője látja el a műveleti parancsnok feladatait, aki irányítja az EU polgári misszióinak tervezését és lebonyolítását.<sup>29</sup>



14. ábra

A KKBP-műveletek és -missziók tervezési folyamata

Forrás: ANGHEL (2016): i. m. 13.

A harmadik fázisban az EU Katonai Törzse elkészíti a létesítő katonai irányelvet (initiating military directive – IMD), amelyet a Katonai Bizottság elfogad. A dokumentum megfelelő alapként szolgál a politikai mandátumon alapuló műveleti koncepció (Concept for Operations – Conops) és a műveleti terv (Operations Plan – Oplan) elkészítéséhez. Miután a Conopsot és az Oplant a PSC megtárgyalta, a Tanács határozattal fogadja el. Az Oplan tartalmazza a vezetési struktúrát, a szükséges haderőket és támogató képességeket, illetve a személyzet alkalmazásával kapcsolatos szabályokat. A civil missziók esetében a CPCC igazgatója, aki egyben a műveleti parancsnok és a kinevezett műveleti vezető (Head of Mission), készíti elő a Conopsot, valamint az Oplant az EKSZ más egységeinek (például CMPD) támogatásával.

A harmadik szakaszban kezdődnek el az úgynevezett erőlétesítési folyamattal (*force generation process*) kapcsolatos tárgyalások. Ekkor zajlanak a többi nemzetközi szervezettel és a műveletben részt vevő harmadik államokkal folyó tárgyalások is. Továbbá ebben a szakaszban van lehetőség úgynevezett tényfeltáró misszió (*fact finding mission*) indítására is (esetenként az 1. vagy 2. fázisban is). A szükséges dokumentumok kidolgozását követően kerül sor a művelet vagy misszió tanácsi határozattal történő elindítására.

<sup>29</sup> ANGHEL (2016): i. m. 12.

Korábban bevezették az úgynevezett „*fast-track procedure*”-t, ami a gyorsabb döntéshozatalt segíti elő. Ez a CMC elfogadását követően, gyakorlatilag napok alatt lehetővé tenné a művelet indítását, az eljárást azonban mindeddig nem alkalmazták. Ebben az esetben a CMC-vel egy időben készül az Oplan és katonai műveletek esetén az IMD.<sup>30</sup>

Mindeddig a leggyorsabb döntéshozatali folyamat az Eunavfor Med Sophia létrehozását és elindítását jellemezte. Azt követően, hogy 2015. április 23-án az Európai Tanács rendkívüli ülésén felkérte a főképviselőt, hogy kezdje meg egy Földközi-tenger térségében működő KKBP-művelet létrehozásának előkészületeit,<sup>31</sup> a Tanács határozatával május 18-án létrehozta, majd június 22-én elindította a műveletet.<sup>32</sup> A művelet elindítása is azt mutatta, hogy megfelelő politikai akarat mellett az EU képes gyors döntést hozni.

A döntéshozatali folyamat negyedik fázisát a kitelepítés (*deployment*) jelenti. A PSC feladata a műveletek politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása. Az ötödik fázisban megtörténik a művelet vagy misszió felülvizsgálata, amely alapján vagy meghosszabbítják mandátumát, vagy döntés születik annak befejezéséről.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Uo. 14.

<sup>31</sup> Az Európai Tanács 2015. április 23-i rendkívüli ülése – Nyilatkozat. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>32</sup> 2015/778/CFSP, Council Decision (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union Military Operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED). Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432022661565&uri=OJ:JOL\\_2015\\_122\\_R\\_0004](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432022661565&uri=OJ:JOL_2015_122_R_0004) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); 2015/972/CFSP, Council Decision (CFSP) 2015/972 of 22 June 2015 launching the European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0972&qid=1435825940768&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>33</sup> ANGHEL (2016): i. m. 12.

Vákát oldal

## XIV. Biztonsági stratégia – globális stratégia

### 1. Előzmények

Politikusok és szakértők körében is meglepetést okozott a Brexitről történő népszavazást követően, hogy 2016. június 26-án Federica Mogherini, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője az Európai Tanács ülésén bejelentette, illetve ezt követően június 28-án bemutatta a felügyelete alatt készített, összesen hatvanoldalas új globális kül- és biztonságpolitikai stratégiát a *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája* címmel (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*).<sup>1</sup> A Mogherini által benyújtott stratégiát a 2016. június 28-ai Európai Tanács elfogadta (üdvözölte), így megkezdődhetett annak végrehajtási folyamata.<sup>2</sup>

Annak ellenére, hogy már hosszú évek óta nyilvánvalóvá vált, hogy világos, a jelenlegi kihívásokra konkrét választ kereső középtávú stratégia hiányában az EU csak sodródik az egyre bonyolultabb nemzetközi biztonsági környezetben, a 2008-as felülvizsgálatot követően sem született konszenzus egy új stratégia kidolgozása érdekében. A mindeddig érvényben lévő *Európai biztonsági stratégia* az európai biztonság- és védelempolitika létrejöttével párhuzamosan, külpolitikai értelemben egy meglehetősen nehéz időszakban, a 2003-as iraki invázió miatt megosztott Európai Unió idején készült el Javier Solana irányításával. Az USA 2002-es nemzetbiztonsági stratégiájának mintáját követő dokumentumot 2003. december 12-én fogadta el az Európai Tanács *Biztonságos Európa egy jobb világban* címmel.

A 2003-as stratégiában felvetett globális kihívások és a kezelésükre rendelkezésre álló puha és kemény eszközök közel 70%-ban megállták helyüket és érvényesek maradtak. Ez ugyan napjainkig lehetővé tette, hogy a mára már túlzottan optimistának tekintett stratégia a tagállamok által továbbra is elfogadható legyen, de az általánosságokat megfogalmazó szöveg 13 év elteltével valós stratégiai keretként már nem szolgálhatott.

A 2003 óta jelentős mértékben megváltozott biztonsági környezetben a mindeddig (a 2008-as felülvizsgálattal együtt) hatályos biztonsági stratégiának a valósághoz fűződő viszonyát jól mutatja, hogy a 2003-as szöveg a következő, napjainkban már-már utópishti-

<sup>1</sup> *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016).

<sup>2</sup> MOLNÁR Anna (2016b): *Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. Nemzet és Biztonság*, 9. évf. 2. sz. 75–85. Elérhető: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb\\_2016\\_2\\_07\\_molnar\\_anna\\_-\\_kozos\\_jovokep\\_kozos\\_cselekves\\_erosebb\\_europa\\_kozos\\_kul\\_es\\_biztonsagpolitikai\\_strategia.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2016_2_07_molnar_anna_-_kozos_jovokep_kozos_cselekves_erosebb_europa_kozos_kul_es_biztonsagpolitikai_strategia.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

kus megfogalmazásként ható mondatokkal kezdődik: „Európa sosem élt ekkora jólétben, biztonságban és szabadságban. A XX. század első felében dúló erőszakot az európai történelemben példa nélkül álló békés és stabil időszak váltotta fel.”<sup>3</sup> A jelenlegi belső és külső válságok, a biztonságot fenyegető kihívások mindenképpen új stratégiai gondolkodás kialakítását, illetve az értékeken és elveken alapuló pragmatikusabb megközelítés kidolgozását tették szükségessé.

Annak ellenére, hogy 2008-ban megtörtént a stratégia felülvizsgálata egy új hiányában, a 2003-ban elfogadott *Európai biztonsági stratégia* 2016-ig érvényben maradt. Bár 2009-től több uniós tagállam – Olaszország, Lengyelország, Finnország, Spanyolország és Svédország – sürgette egy új stratégia kidolgozását, az euróövezet szuverén adósságválsága, illetve a pénzügyi és gazdasági válság idején a kül- és biztonságpolitikai problémák felől a gazdasági-pénzügyi kérdések felé tolódott el a figyelem. A stratégia sikertelen megújítása óta az EU és tagállamai egyre inkább a biztonság egyes, horizontális kulcsterületeire (például tenger-, kiberbiztonság vagy belbiztonság), illetve a regionális kihívásokra (Szíria, Irak stb.) összpontosítva dolgozták ki az újabb biztonsággal összefüggő stratégiákat, de átfogó biztonsági-külpolitikai stratégia nem született.

## 2. A főképviseelő stratégiaalkotó szerepe

Az EU kül- és biztonságpolitikájában is jelentős változást hozott a lisszaboni szerződés. Az általa bevezetett új tisztség, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének posztja ugyan nem új hatáskörök átruházását, hanem az EU külső tevékenységeinek hatékonyabb és átláthatóbb működése érdekében a korábbi funkciók (a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, a külkapcsolatokért felelős biztos és a soros elnök) szinergiát eredményező összeillesztését jelentette. Az új főképviseelő, aki az Európai Bizottság alelnökeként valamelyest közösségibb funkciót is betölt, tevékenysége nem váltotta fel a tagállami külpolitikákat, csupán kiegészíti, valamint a közös fellépés esetén erősíti azokat.

Az új tisztséggel és az Európai Külügyi Szolgálat létrehozásával kialakuló úgynevezett „kettős kalap” következtében a főképviseelő feladata a hagyományos, a közös kül- és biztonságpolitikával összefüggő, alapvetően diplomáciai jellegű tevékenységek mellett a különböző külpolitikai eszközök – például segélyezés, kereskedelem, humanitárius segítségnyújtás és válsagreagálás – koordinálása, az EU 28 tagállama közötti konszenzuseresés, az EU képviselete nemzetközi fórumokon (például ENSZ), az Európai Védelmi Ügynökség és az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézetének irányítása.<sup>4</sup> A főképviseelő a kül- és biztonságpolitika felügyelete, illetve képviselete területén gyakorlatilag átvette a soros elnökséget betöltő ország szerepét is, elnöklie a Külügyek Tanácsát (FAC).

A főképviseelő összetett feladatköre összefügg azzal, hogy a lisszaboni szerződés egyik fontos újításaként megszűnt a maastrichti szerződés által létrehozott pilléres szerkezet. A második pillér, azaz a közös kül- és biztonságpolitika feladatköreit az új szerződéses és intézményi keretek között igyekeztek minél hatékonyabban összehangolni a hagyományosan az Európai Bizottság hatáskörébe tartozó feladatokkal (fejlesztéspolitika, humanitárius

<sup>3</sup> *Biztonságos Európa egy jobb világban. Európai biztonsági stratégia* (2003). 1.

<sup>4</sup> *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* (2014).



segélyezés, kereskedelempolitika stb.). Mindennek célja a külső tevékenységek egységeségének, következetességének, illetve hatékonyságának növelése. Napjainkban, amikor az Európai Unió és persze Európa közvetlen szomszédságában egyre súlyosabb válságok alakultak ki (Ukrajna, Szíria, ISIS, Líbia és a meg nem oldódó arab–izraeli konfliktus stb.), egyre szükségesebbé vált, hogy az Európai Unió, valamint annak tagállamai egy közös, átfogó stratégiai keretben valóban képesek legyenek közös hangon megszólalni, továbbá felvázolni az érdekeket, prioritásokat és a szükséges cselekvés főbb területeit.

Catherine Ashton – figyelembe véve a nagy tagállamok (Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság) ellenállását – a stratégiai kérdések helyett elsősorban az intézményépítésre és a közvetítőszerep (iráni atomprogrammal kapcsolatos tárgyalások és a szerb–koszovói viszony rendezése) sikeres kiteljesítésére koncentrált. A tagállamok közötti konszenzusos politikai akarat hiányában végül 2013-ban sem történt jelentős előre lépés, az eddig elfogadott általános uniós szintű biztonsági stratégiák – a 2003-as *Európai biztonsági stratégia*, a 2008-as *Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról* – érvényben maradtak.

Az azonban már széles körben elterjedt vélemény volt, hogy a stratégiai gondolkodás, a külpolitikai eszközök hatékonyabb felhasználása és az egységesebb fellépés mind-mind alapfeltételei, hogy az EU a gazdasági méreteiből fakadó „*global payer*” szűkebb szerepén túllépve valódi globális szereplővé, azaz „*global player*”-ré váljon.

### 3. A stratégiai gondolkodás

2014. november 1-től Federica Mogherini tölti be az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelői posztját. Tevékenységével kapcsolatban kezdetektől a legfőbb kérdés az volt, hogy a stratégiai kérdések előtérbe helyezésével, illetve a „bizottsági kalap” aktiválásával képes-e új alapokra helyezni az uniós külpolitikát. Mogherini tevékenységének egyik legfontosabb célja egy új globális kül- és biztonságpolitikai stratégia kidolgozása, valamint a külső és belső kihívásokra adott megfelelő válaszok érdekében a stratégiai gondolkodás erősítése volt. A főképviseelő kinevezését követően megkezdődött az EU Szíriára és Irakra, illetve az ISIL/Dáís jelentette veszélyre vonatkozó regionális stratégiájának kidolgozása, amelyet végül 2015. március 16-án fogadott el a Külügyek Tanácsa.<sup>5</sup>

2015-ben a biztonsági stratégia felülvizsgálata, és ezzel együtt az EU új globális kül- és biztonságpolitikai stratégiájának kidolgozása vette kezdetét. A végleges dokumentum alapjánakin tekinthető a 2013-as európai tanácsi következtetések felhatalmazása alapján készített első elemzés, a 2015 májusában a főképviseelő/Bizottság közös jelentése a globális környezet változásának hatásairól, illetve az Unió számára felmerülő új lehetőségekről, *Az Unió szerepe a változó globális környezetben: egy összekapcsoltabb, feszültségekkel teli és összetettebb világban* című dokumentum.<sup>6</sup>

A dokumentumot a Külügyek Tanácsa és a védelmi miniszterek 2015. május 18-i együttes ülésén mutatta be a főképviseelő. Az elemzés háttérét az EU alapvető stratégiai

<sup>5</sup> A Tanács következtetései az EU Szíriára és Irakra, valamint az ISIL/Dáís jelentette veszélyre vonatkozó regionális stratégiájáról (2015).

<sup>6</sup> MISSIROLI, Antonio ed. (2015): *Towards an EU Global Strategy – Background, Process, References*. Paris, EU ISS.

dokumentumai (2003, 2008) mellett az USA 2015-ös nemzetbiztonsági stratégiája képezte. Az elemzés a kihívásokat és a lehetőségeket öt régióra (európai szomszédok, MENA-térség, Afrika, atlanti partnerség és Ázsia) koncentrálni foglalta össze. A legfontosabb kihívások között említette a törekény államokat és nem kormányzott területeket (Líbia, Szíria, Irak), a civil áldozatokat, illetve a menekülteket, az identitás és ideológiák által fűtött feszültségeket, a demográfiai változásokat, a klímaváltozást, a szűkösebb erőforrásokat, az új energiaforrások felfedezését és technológiáit, a technológiai folyamatokat (a nagy adatbázisokat, felhők), a feszültségekkel telített EU-t. A dokumentum kiemelte, hogy a nacionalizmus, a protekcionizmus és az illiberalizmus térnyerése az európai nemzetek számára is vonzerőt jelenthet a kívülről támogatott antidemokratikus modellek felé.<sup>7</sup>

Az elemzés az uniós külpolitika legfontosabb eszközei és politikái között a KKBP-t, a KBVP-t, a terrorizmus és a erőszakos extrémizmus ellenes fellépést, a kiberterületet, a fejlesztési együttműködést és humanitárius segítségnyújtást, a külkereskedelmet, a migrációs politikát, a klímapolitikát, az energiapolitikát, a megújított ESZP-t és a bővítéspolitikát emelte ki. Nathalie Tocci, a kutatás vezetője hangsúlyozta, hogy mindaddig nem sikerült a lisszaboni szerződés jelentette lehetőségeket átfogóan átültetni az uniós külpolitikai gyakorlatba, és az új stratégia célja, hogy erősítse a különböző politikák közötti szinergia érvényesülését. Tocci érvelését aláhúzó Churchill híres mondását idézte: „Uraim, elfogyott a pénzünk. Most gondolkoznunk kell!”<sup>8</sup>

A 2015. június 25. és 26-ai Európai Tanács által megfogalmazott *Következtetések* szerint a főképviselő folytatta azt a stratégiai eszmecserét, amelynek célja, hogy a tagállamokkal szoros együttműködésben kidolgozza az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiáját. Mogherini, elődjével ellentétben, kezdetektől elkötelezetten támogatta egy új (a 2003-ast felváltó), az EU globális külpolitikai és biztonsági stratégiájának kidolgozását, amelyet az Európai Tanács 2016. júniusi ülésére kellett elkészítenie.<sup>9</sup> Mindez azt is mutatta, hogy 2015-re, a radikálisan megváltozó globális környezet jelentette kihívások következtében egyértelműen elhárult a stratégiaalkotási folyamat elkezdése előtti legfőbb akadály, azaz a tagállamok közötti eltérő vélemény ezzel kapcsolatban.

A stratégia kidolgozásának folyamata jelentős mértékben eltért a Solana által vezetett és 2003-ban lezárult folyamattól. A 2003-ban elfogadott szöveg sok szakértő által túlzottan általánosnak tekintett jellegét valószínűsíthetően épp az okozhatta, hogy a döntéshozatalban részt vevő tagállamok a szöveget az utolsó bekezdésig konszenzusos jelleggel átdolgozták, gyakorlatilag szétszedték.

Mogherini a kezdetektől új stratégiaalkotási folyamatot dolgozott ki. A folyamatot úgy tervezték meg, hogy egy nyitott kommunikációs rendszerben a tervezet kidolgozásába bevonták a tagállami külügyminisztériumokban felállított kontaktpontokat, az Európai Parlamentet, valamint a tudományos és szakértői világ képviselőit. Az elkészült szöveget azonban a tanácsi formációkban (Coreper, PSC, FAC) nem tárgyalták meg. A kommunikáció érdekében egy webes felületet is létrehoztak ([www.euglobalstrategy.europa.eu](http://www.euglobalstrategy.europa.eu)). A főképviselő ezzel a változtatással valószínűsíthetően éppen azt kívánta elkerülni, hogy a hosszúra nyúló konszenzusos tárgyalások következtében a stratégia kiüresedjen, és a végén ne legyen több

<sup>7</sup> Uo. 134.

<sup>8</sup> Uo. 117.

<sup>9</sup> Uo. 5–6., 115–117.

egy egyszerű politikai állásfoglalásnál. Így a szöveg a szokásos diplomáciai döntéshozatali folyamatot nem járta végig, de a tagállami álláspont és így a stratégiaalkotásban való részvétel a külügyminisztériumi kontaktpontok bevonásával valósult meg. A főképviselő mindvégig biztosította a tagállamokat, hogy véleményüket maximálisan figyelembe veszik a dokumentum kidolgozásakor. Az elkészült dokumentumot a főképviselő felügyelete alatt egy szakértői csoport szövegezte az Olasz Külügyi Intézettől Nathalie Tocci (IAI) és az Európai Külügyi Szolgálatól Alfredo Conte (EEAS) vezetésével.

A többlépcsős egyeztetési folyamat (például 2016 márciusában az EP-ben) lezárulását követően Mogherini 2016 áprilisában az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézetének (EU ISS) éves konferenciáján ismertette az elkészült dokumentum, azaz az 5–10 évre szóló globális stratégia főbb elemeit, prioritásait és rövid tartalmát. Mogherini a konferencián hangsúlyozta, hogy a stratégia elkészítésénél az első kérdés az volt, hogy mi mint európaiak mit várunk el az európai külpolitikától. Első számú prioritásként már ekkor a biztonságot jelölte meg. Ezenkívül fontos célként határozta meg a jólétet, értékeink érvényesítését, a demokráciát és a szabályokon alapuló nemzetközi rendszert. Egy összekapcsoltabb, feszültségekkel teli és összetettebb világban mindezek érdekében kiemelte, hogy kellő racionalitás mellett stratégiai gondolkodásra van szükség. Az Európai Unió nem fordulhat befelé, továbbá céljai elérése érdekében részt kell vennie a nemzetközi politikában, részt kell vennie Líbia, Szíria és Ukrajna stabilizációjában. A főképviselő ismertette az elveket (amelyek bizonyos mértékben különböztek a végleges szövegben szereplő elvektől): szerepvállalás (*engagement*, nem lehet befelé fordulni), felelősségvállalás (*responsibility*, kölcsönös felelősségvállalás) és partnerség (*partnership*, szoros együttműködés a partnerekkel), és az öt szélesebb prioritást: 1. erősebb unió, 2. az ellenálló képesség javítása, 3. a válságok integrált megközelítése, 4. regionális rend és 5. globális kormányzás. Mindenekelőtt hangsúlyozta, hogy erősebb unióra van szükség, az EU-nak meg kell erősítenie saját magát a védelem, a biztonság és a szolidaritás területein. Mindezek érdekében többet kell tenni a titkosszolgálati együttműködés, radikalizáció elleni fellépés, a hibrid fenyegetés monitorizálása, a kiberbiztonság és az energiabiztonság elősegítése terén. Az ellenálló képesség megerősítése az Európa szomszédságában lévő államok és társadalmak stabilizálását szolgálja a hatékony demokratikus intézmények és civil társadalom megerősítésével, illetve a társadalmi-gazdasági fejlesztés elősegítésével. Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy ekkor már nem elsősorban a demokrácia mindenekfeletti exportálására, hanem a társadalmi és állami ellenálló képesség (stabilitás) elősegítésére helyeződik a hangsúly.

A válságok integrált megközelítése a későbbi válságok megelőzésének képességét jelenti. A regionális rend a regionális szervezetek és a multilateralizmus erősítését, a globális kormányzás támogatása pedig az ENSZ szerepének az erősítését tekinti szükségesnek. Védelmi területen Mogherini hangsúlyozta, hogy a célok operacionalizálása érdekében egy szektorális cselekvési terv (fehér könyv) kidolgozása szükséges.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> MOGHERINI, Federica (2016): *Speech by HR/VP Mogherini at the EUISS Annual Conference, Towards an EU Global Strategy – The Final Stage*. Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/160422\\_paris\\_strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/160422_paris_strategy_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); MOLNÁR (2016b): *i m.*

## 4. A stratégiaalkotás folyamata

Mivel Farage, a Brexit mellett legaktívabban kiálló brit euroszeptikus párt, az UKIP vezetője kampányának egyik fő elemeként – a migráció, a szuverenitás, a brit befizetések és a túlzott uniós bürokrácia mellett – egy felállítandó új EU-s hadsereg veszélyét emelte ki, így a brit népszavazást megelőző időszakban uniós szinten is kevés szó esett a kül- és biztonságpolitikai, illetve védelmi területen kidolgozott legújabb tervekről. Mogherini és stábja annak ellenére, hogy a tervezett szövegben nem volt szó uniós hadsereg felállításáról, valószínűsíthetően el kívánta kerülni, hogy a stratégiáról kiszivárgott információ befolyásolhassa a kilépésről szóló népszavazás eredményét. Ha hihetünk a szóbeszédnek, akkor az eredeti tervek szerint Mogherini maga is úgy tervezte, hogy a brit kilépés melletti döntés esetén megváltozott uniós erőterben elhalasztja a stratégia bemutatását, illetve egy, az új helyzetre (EU27) történő átdolgozást követően fogja ismételt az állam- és kormányfők csúcstalálkozóján bemutatni azt.

A helyzet azonban megváltozott. A népszavazást követő tanácstalan brit belpolitikai és folyamatosan továbbgyűrűző bizonytalan pénzügyi helyzetben Mogherini úgy döntött, hogy mégis bemutatja az elkészült dokumentumot, hiszen annak elhalasztása végleges elvetését is jelenthette volna. 2016. június 26-ai sajtónyilatkozatában bejelentette, hogy elküldte az elkészült stratégiai dokumentumot a tagállamoknak, és hivatalosan is bemutatja az Európai Tanács következő ülésén.

Mogherini a bejelentéssel párhuzamosan kiadott nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy „az Unió célja, sőt léte is megkérdőjeleződött. Mégis, polgárainknak és a világnak még sosem volt ennyire szüksége egy erős Európai Unióra. A kihívásokkal teljes időkben csupán egy erős Unió képes a stratégiai gondolkodásra, van közös jövőképe és együttesen cselekszik. Ez még inkább igaz a brit népszavazást követően. Valóban végig kell gondolnunk az Unió működését, de azt is tökéletesen tudjuk, hogy miért dolgozunk. Tudjuk, hogy mik az elveink, az érdekeink és a prioritásaink. Nincs itt a bizonytalanság ideje: Uniónknak stratégiára van szüksége. Szükségünk van egy közös jövőképre és a közös cselekvésre.” A főképviselő kiemelte, hogy az EU csak közösen tud fellépni a kihívásokkal szemben, egyedül egyetlen tagállamnak sincsenek elegendő forrásai ahhoz. Az új, átfogó megközelítés elötérbe kerülése azt is jelentette, hogy a globális stratégia címében a „globális” jelző nem csupán földrajzi jelentéssel bír, hanem annak átfogó jellegére, a különböző politikák és eszközök használatára is utal. Az EU mindig is büszke volt arra, hogy egy puha hatalom, de véleménye szerint az a gondolat, hogy az EU kizárólag egy civil hatalom, ma már nem állja meg a helyét: a jelenleg futó civil, illetve katonai műveletek és missziók következtében kemény hatalmi jelleggel is bír. Mogherini hangsúlyozta, hogy egy multilateralizmuson és szabályokon alapuló nemzetközi rendszerben az érdekeink és értékeink érvényesítése érdekében az EU stratégiai önállóságának megerősítésére van szükség, de nincs itt a „világcsendőr és a magányos harcosok” ideje sem, együtt kell működni a partnerekkel (elsősorban NATO, USA). Szükség van a regionális együttműködési formákra, de az EU elkötelezett a világkormányzás reformja mellett. Az egyre törekenyebb világ egységes, önbizalommal teli és felelősségteljes EU-t kíván.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Federica Mogherini Sends the EU Global Strategy to the Member States (2016). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160626\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160626_01_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## 5. Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája

A globális stratégiában megfogalmazott legfontosabb célként egy erősebb Európa megvalósítását határozta meg. A négy fejezetből álló dokumentum felsorolta 1. az érdekeket, 2. a külső tevékenységeket meghatározó elveket, 3. a külső tevékenységek főbb prioritásait, 4. és a jövőkép alapján megfogalmazott intézkedések főbb elemeit. A stratégia összefoglalója hangsúlyozza, hogy az EU külpolitikájának világos elvekre kell épülnie. Ezek az elvek a jelenlegi stratégiai környezet reális értékeléséből és egy jobb világ elősegítését célzó idealisztikus törekvésekből származnak. Mindezek alapján az uniós külső tevékenységeket elvhű pragmatizmus (*principled pragmatism*) kell, hogy vezérelje. Az uniós külpolitika azonban csakis a tagállamok egységes fellépése és ebből következő hitelessége esetén lehet sikeres. Az EU önmagát felelősségteljes globális partnerként (*responsible global stakeholder*) határozta meg. A felelősség azonban megosztott, az EU együttműködik a partnerekkel, a hasonló gondolkodású országokkal, a regionális csoportosulásokkal, a civil társadalmakkal és a magánszférával.

A stratégia az uniós polgárok alapvető érdekeként a békét és biztonságot, a jólétet, a demokráciát és a szabályokon alapuló globális rendet határozza meg. Az EU előmozdítja a békét és saját területének és polgárainak biztonságát. Az EU-nak képessé kell válnia, hogy megvédje saját magát és eleget tudjon tenni a kölcsönös segítségnyújtási [EUSZ 42. cikk (7) bekezdés] és szolidaritási szerződéses kötelezettségeknek (EUSZ 222. cikk). Emellett kiemeli a külső és belső biztonság közötti kapcsolatot, a humán biztonság előmozdítását és az instabilitás kiváltó okainak kezelését. A dokumentum hangsúlyozza, hogy „az EU fokozni fogja a tagállamok demokratikus berendezkedésének ellenálló képességét”, annak érdekében, hogy hiteles legyen a világban, ki kell állnia saját értékei mellett.<sup>12</sup>

A dokumentum a jólét elvének kibontásakor a szabadpiaci elvek megvalósítását hangsúlyozza. A szabályokon alapuló globális rend magában foglalja a multilateralizmus és az ENSZ szerepének hangsúlyozását. A dokumentum mindemellett nem tesz különbséget nemzeti és uniós érdekek között.

Az uniós külső tevékenységeket meghatározó elve az egység (*unity*), a szerepvállalás (*engagement*), a felelősségvállalás (*responsibility*) és partnerség (*partnership*). A stratégiában megfogalmazott első számú prioritás a *biztonság*. A biztonság és védelem területén a stratégia európai hadsereg felállítását nem említi, de úgy fogalmaz, hogy nagyobb felelősséget kell vállalnunk saját védelmünk érdekében. Ennél a pontnál fontos megjegyezni, hogy az Egyesült Királyság kiválása komoly képességsökkenést jelent az amúgy is problémákkal küszködő európai védelem szempontjából. A NATO védelmi szerepének hangsúlyozása (továbbra is a kollektív védelem alapvető letéteményese) mellett az európai önálló védelmi képesség, a stratégiai önállóság kialakítására és az EU biztonsági közösségként történő megerősítésére helyezi a hangsúlyt. A stratégia azonban továbbra is kiáll a NATO-val való szorosabb együttműködés szükségessége mellett. Egy európai hadsereg létrehozása nem szerepel a stratégiában, de a szorosabb védelmi szintű együttműködés támogatása igen. Mindez a későbbiekben egy saját európai parancsnokság kiépítéséhez vezethet. A stratégia kiemeli: „Az eddigi eredményeink megőrzése és továbbfejlesztése érdekében jelentős változ-

<sup>12</sup> European External Action Service (2016): i. m. 6.

tatásokra van szükség. Biztonságunk garantálása, jólétünk előmozdítása és demokráciáink megóvása érdekében – az emberi jogokat és a jogállamiságot teljes mértékben tiszteletben tartva – meg fogjuk erősíteni a biztonság és a védelem terén folytatott tevékenységünket. A kölcsönös segítségnyújtás és szolidaritás iránti kötelezettségvállalásunkat át kell ültetnünk a gyakorlatba, és fokozottabban hozzá kell járulnunk Európa kollektív biztonságához az alábbi öt cselekvési irányvonalon keresztül:” 1. a biztonság és védelem, 2. a terrorizmus elleni küzdelem, 3. a kiberbiztonság, 4. energiabiztonság és 5. a stratégiai kommunikáció. A stratégia mindemellett hangsúlyozza, hogy a kollektív védelem elsődleges keretét a legtöbb tagállam számára továbbra is a NATO jelenti. Az EU–NATO kapcsolatok nem érinthetik a nem NATO-tagok biztonság- és védelempolitikáját, emellett az EU-t mint biztonsági közösséget meg kell erősíteni.<sup>13</sup>

Az uniós külpolitika második prioritása az állami és társadalmi reziliencia (ellenálló képesség) megerősítése (bővítéspolitika, szomszédság és a környező területek) az uniótól keletre egészen Közép-Ázsiáig és délre Közép-Afrikáig. A keleti partnerség esetében a stratégia óvatosan fogalmaz, nem említi a későbbi csatlakozás lehetőségét, csupán az erősebb kapcsolatok kiépítését. A reziliencia, azaz az ellenálló képesség javítása érdekében az EU széles eszköztárat sorol fel, az SSR-től a fejlesztéspolitikáig stb. A fenntartható biztonság érdekében a válságoknak ellenálló, demokratikus társadalom, az intézményekbe vetett bizalom és a fenntartható fejlődés adják a reziliens állam legfontosabb jellemzőit. A társadalmi ellenálló képesség az európai szomszédságpolitika stratégiai prioritása is.

A harmadik prioritás a konfliktusok és válságok integrált megközelítése elsősorban a humán biztonság előmozdítása érdekében. Az integrált megközelítés a gyakorlatban az átfogó megközelítés kiszélesítését és többdimenziós (összes rendelkezésre álló szakpolitika), többfázisú (a konfliktus minden szakaszában), többszintű (helyi, nemzeti, regionális és globális szintű fellépés) és többoldalú (összes szereplővel együttműködés) alkalmazását jelenti a válságkezelésben és megelőzésben, tartalmazza emellett a fejlesztés- és segélyezési politika közötti szinergia erősítését. Mindemellett a dokumentum hangsúlyozza a békeépítés és konfliktusmegelőzés fontosságát.

### **Konfliktusrendezés**

„A konfliktusok által érintett országoknak kivétel nélkül újjá kell majd építeniük az állam és az állampolgáraik közötti társadalmi szerződéseiket. Az EU támogatni fogja ezeket a törekvéseket és ehhez kapcsolódóan valamennyi szinten elő fogja mozdítani az inkluzív kormányzást. Ha a központi szint nem működik, akkor egy kizárólag felülről lefelé irányuló fellépés csak korlátozott hatásokkal jár. Az inkluzív politikai megegyezés valamennyi szinten intézkedéseket követel. A KBVP, a fejlesztéspolitika és célirányos finanszírozási eszközök révén úgy fogjuk majd ötvözni a felülről lefelé és az alulról felfelé irányuló erőfeszítéseket, hogy azzal előmozdítsuk a helyi felelősségvállalásban gyökerező tartós államiság építőköveit. A helyi szinten zajló tevékenységek – például a helyi hatóságokkal és önkormányzatokkal folytatott együttműködés – segítheti a polgárok alapvető szolgáltatásokkal való ellátását, és mélyebb

<sup>13</sup> Uo. 14–18.



együttműködést tesz lehetővé az ügy mellett elkötelezett civil társadalommal. Ezek a tevékenységek helyi ismereteinket is javítani fogják, és segítenek abban, hogy megkülönböztethessük egymástól azokat a csoportokat, amelyekkel csak tárgyalni fogunk, támogatás biztosítása nélkül, illetve azokat a csoportokat, amelyeket a humánbiztonság és a megbékélés éllovasaiként tevékenyen támogatni fogunk.”<sup>14</sup>

A negyedik prioritás az együttműködésen alapuló regionális szerveződések (Cooperative Regional Orders), a regionális kormányzási formák támogatása, elősegítése. A stratégia kiemeli a bővítéspolitika szerepét, de emellett nagy hangsúlyt fektet a szomszédságban (és azon túl) a konfliktusok kiváltó okai kezelésének elősegítésére. Ennél a résznél fontos megjegyezni, hogy a stratégiai dokumentum az Oroszországgal való kapcsolatok kezelését stratégiai kihívásnak tekinti. Az atlanti partnerség esetében pedig hangsúlyozza a TTIP- és a CETA-szerződések szükségességét.

Az ötödik prioritás a 21. századi globális kormányzás feltételeinek támogatása (például az ENSZ és azon belül a BT reformja). Annak érdekében, hogy az EU külpolitikai értelemben valóban felelősségteljesen cselekvőképes legyen, hiteles (*credible*), rugalmas (*responsive*) és összefogó (*joined-up*) unióra van szükség. A hitelességhez többek között egység, eredmények, hatékonyság, következetesség a különböző szakpolitikákban és az értékeinkhez való ragaszkodás kell. A legsürgetőbb feladatként a védelemben (képességfejlesztés) és a biztonságba történő befektetést határozza meg. Mindemellett a stratégia kiemeli, hogy a tagállamok védelemmel összefüggő döntéseik esetében továbbra is szuverének maradnak, de a védelmi területen való együttműködésnek szokássá vagy általánossá kell válnia, tehát a tagállamoknak rendszerszerű védelmi együttműködés felé kell elmozdulniuk. Az EU szisztematikusan fogja segíteni a védelmi együttműködést a szilárd európai védelmi ipar és ebből következően Európa döntési és cselekvési önállósága érdekében (például összehangolt védelmi tervezés érdekében). A nagyobb koherencia érdekében a védelmi tervezés és a képességfejlesztés terén egy uniós szintű, koordinált éves felülvizsgálati folyamat bevezetését hangsúlyozza. A dokumentum a védelmi területen egy szektorális stratégia (fehér könyv) kidolgozását tartja szükségesnek, amelyben világossá válik az EDA szerepe, illetve a NATO-tervezési folyamattal való összhang. Mindezek a lépések nyilvánvalóan hozzájárulnak a védelmi területen mélyebb integráció előmozdításához. Kiemeli a védelmi kutatás-fejlesztés uniós szintű finanszírozásának szükségességét, amely elsőként a többéves pénzügyi keret felülvizsgálatában, majd a következő költségvetési periódusban egy kifejezetten erre a célra létrehozott programban fog megvalósulni.<sup>15</sup>

Az EUGS politikai ambíciói között fontos megemlíteni Európa védelmét, a külső válságok kezelését, illetve a partnerek támogatását képességeik fejlesztésében. Mindezeknek jelentős hatása van a CSDP továbbfejlesztésére, a képességfejlesztésre stb. A cselekvőképesség megvalósításához az EU-nak válaszképesnek is kell lennie. Ehhez elsősorban a lisszaboni szerződésben rejlő eddig kiaknázatlan lehetőségek (például megerősített együttműködés védelmi területen, Pesco és a harccsoportok bevetettségének elősegítése), valamint a fejlesztéspolitikában nagyobb rugalmasság megvalósítására van szükség. Emellett

<sup>14</sup> Uo. 25.

<sup>15</sup> Uo. 36–38.



a stratégia hangsúlyozza, hogy a tagállamok és az intézmények között jobb együttműködés szükséges.<sup>16</sup>

A kitűzött célok megvalósítását évente fogják előrehaladási jelentésekkel (*state of play*) vizsgálni. A dokumentum elfogadását követően még nem vált világossá, hogy melyik uniós intézmény feladata lesz az éves felülvizsgálat.

A 2016. június 28-án összeülő Európai Tanács végül elfogadta a Mogherini által számukra megküldött és bemutatott globális stratégiát.<sup>17</sup> Az Európai Tanács következtetések 20. §-a kimondja, hogy „az Európai Tanács üdvözli a főképviselő előterjesztését a kül- és biztonságpolitikára vonatkozó európai uniós globális stratégiáról, és arra kéri fel a főképviselőt, a Bizottságot és a Tanácsot, hogy kezdjék meg az ezzel összefüggő munkát”. Mindennek következtében megkezdődött a stratégia végrehajtásának folyamata.

Az új stratégia „elfogadásával” kapcsolatos megfogalmazás („üdvözli”) azonban jelentős mértékben eltért a 2003-as EiT-következtetésektől, amelynek 84. §-a kimondta, hogy az Európai Tanács elfogadta a stratégiát és gratulált Solanának az elvégzett munkáért. A Brexitről szóló népszavazást követő napokban a helyzet jelentős mértékben megváltozott, valószínűsíthetően ez volt a maximális eredmény, amit Mogherini elérhetett. A stratégia végrehajtásának folyamata, ahogy az Egyesült Királyság kilépésének folyamata is megjósolhatatlan, számos előre nemigen látható tényezőtől függ.

## 6. Összegzés

Sven Biscop biztonságpolitikus és a stratégia kidolgozásában részt vevő professzor véleménye szerint a globális stratégia európai jellegzetességeket mutató reálpolitika megtestesülése. Mogherinivel egyetértve az EU-nak a Brexitről történő népszavazást követően még inkább szüksége van egy kül- és biztonságpolitikát érintő globális stratégiára. A korábbi, 2003-as *Európai biztonsági stratégiához* képest a globális stratégia inkább számot vet az EU saját korlátaival, és kevésbé mutatkozik túlzottan optimistának a demokrácia terjesztése szempontjából. Biscop is hangsúlyozza, hogy az elveken alapuló pragmatizmus a reálpolitika érvényesülését jelenti az uniós külpolitikában.<sup>18</sup> A stabilitás melletti elköteleződés az uniós külpolitika második prioritásként megfogalmazott, a keleti és déli szomszédságban az állami és társadalmi ellenálló képesség megerősítésében nyilvánul meg egyértelműen.

A stratégia a korábbihoz képest nagyobb hangsúlyt fektet az EU saját biztonságára, a védelmi képességek és a védelmi együttműködés erősítésére. Mindemellett nem említi egy „európai hadsereg” létrehozásának szükségességét.

A pragmatizmus megnyilvánul abban is, hogy az EU nem kívánja egyfajta magányos harcoként megoldani a világ problémáit, de az érdekek, elvek és prioritások ismeretében a felelősséget és a feladatokat a többi nemzetközi szereplővel megosztva kész cselekedni, nem kívánja (és valószínűleg nem is tudja) passzívan szemlélni az eseményeket.

<sup>16</sup> Uo. 39.

<sup>17</sup> EUCO 26/16, *Európai Tanács ülése (2016. június 28.) – Következtetések*. 20. §. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2016-INIT/hu/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>18</sup> Biscop (2016): i. m.

Azt azonban, hogy a Brexitről szóló népszavazás eredményének milyen hatása lehet a globális stratégia végrehajtására, még nagyon nehéz megmondani, hiszen az Egyesült Királyság kiválására csupán az EUSZ 50. cikkének aktiválásáról szóló hivatalos bejelentést követő kétéves tárgyalássorozat lezárását követően kerülhet sor. Ennek a folyamatnak a vége még egyáltalán nem látható. Az azonban már biztos, hogy az Egyesült Királyság kilépésével jelentős kapacitáscsökkenés várható védelmi területen. Annak ellenére, hogy az Egyesült Királyság mindeddig számos területen lassította az integráció mélyítésének folyamatát, az európai vagy később közös biztonság- és védelempolitika területén végrehajtott döntések és reformok a 2000-es évek elején nélküle nem lettek volna végrehajthatóak.

Vákát oldal

## **XV. A globális stratégia végrehajtása a biztonság és védelem területén, az európai hadsereg kérdése**

2015 márciusában az ukrajnai orosz agresszió jelentette fenyegetéssel szemben Jean-Claude Juncker, az EB elnöke bejelentette, hogy szükség lenne egy európai hadsereg felállítására. Juncker a *Die Welt* német napilapnak nyilatkozva azzal érvelt, hogy a NATO, amelynek nem az összes uniós tagállam a tagja, már nem elegendő Európa békéjének biztosításához. Európának az orosz és más fenyegetésekkel szemben saját hadseregére van szüksége, hogy meg tudja védeni saját magát. Véleménye szerint ez a közös hadsereg egyértelmű jelzés lenne a világ számára is, hogy az EU tagállamai között nem lesz többé háború, és az EU hitelesebben tudna a szomszédságban felmerülő kihívásokra válaszokat adni, valamint képes lenne felelősséget vállalni nemzetközi szinten is.<sup>1</sup>

Politikai és szakértői szinten is számos érv és ellenérv fogalmazódott meg egy esetleges európai hadsereg felállításával kapcsolatban. Noha az európai államok még mindig azt szeretnék hinni, hogy védelmi területen függetlenek, ugyanakkor napjainkra már világossá vált, hogy önállóan nem képesek megvédeni önmagukat, nincs elegendő képességük hozzá. Az európai államok még mindig az autonómia illúziójában élnek, illetve sokszor az a kritika hangzik el, hogy nem képesek kellő mértékben együttműködni még a NATO-n és az EU-n belül már működő programok (*smart defense* és *a pooling and sharing*) nyújtotta kereteken belül sem. Mindemellett problémát jelent, hogy a nagy és közepes tagállamok közül Franciaországot, az Egyesült Királyságot és Lengyelországot kivéve Németország, Olaszország és Spanyolország csökkentette védelmi kiadásait.

---

<sup>1</sup> Juncker: NATO is not Enough, EU Needs an Army (2015). *EurActiv*, 2015. 03. 09. Elérhető: [www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army](http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

22. táblázat  
Védelmi kiadások 2000–2016-ig, 2015-ös konstans USD értékben, millió dollárban számolva

Ország	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Franciaország	50923	50768	51815	53372	54833	53714	53957	54164	53622	57240	54623	53288	52551	52419	53195	55342	55681
Németország	42268	41573	41686	41117	39857	39237	38331	38364	39467	40958	41405	40221	41180	38803	38628	39813	40985
Olaszország	35921	35330	36297	36591	36708	35311	34174	33114	34326	33363	32422	31815	29554	28388	26402	25295	27966
Lengyelország	5177	5335	5426	5640	5897	6304	6712	7588	6889	7265	7602	7707	7775	7709	8572	10213	9791
Spanyolország	17352	17159	15905	16142	16873	17083	17642	18298	18197	17469	17582	16220	16404	14311	14289	14937	14994
Egyesült Királyság	48981	50964	54265	58167	58846	59337	59720	61610	64360	65610	64230	61518	58896	56408	54938	53862	54217

Forrás: SIPRI Military Expenditure Database. Elérhető: [www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.) (Az Olaszországra vonatkozó adatok 2007–2009 között a SIPRI becslésein alapulnak.)

Közülük 2016-ban csupán Franciaország és Lengyelország teljesítette a NATO által elvárt 2%-os GDP-hez mért védelmi kiadást.

23. táblázat  
Védelmi kiadások 2000–2016-ig, a GDP arányában számolva

Ország	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Franciaország	2,5%	2,4%	2,4%	2,5%	2,5%	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%	2,5%	2,3%	2,3%	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%
Németország	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
Olaszország	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,7%	1,6%	1,7%	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%	1,4%	1,5%
Lengyelország	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	1,8%	1,8%	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,9%	2,2%	2,0%
Spanyolország	1,7%	1,6%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,4%	1,3%	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
Egyesült Királyság	2,3%	2,3%	2,4%	2,4%	2,3%	2,3%	2,2%	2,2%	2,4%	2,5%	2,4%	2,3%	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%

Forrás: SIPRI Military Expenditure Database. Elérhető: [www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.) (Az Olaszországra vonatkozó adatok 2007–2009 között a SIPRI becslésein alapulnak.)

A 2015-ben Javier Solana korábbi CFSP-főképviselő és NATO-főtitkár, illetve Jaap de Hoop Scheffer korábbi NATO-főtitkár vezetésével készített jelentés az integráció végső céljaként a védelmi területen – a Gazdasági és Monetáris Unióhoz hasonlóan – egyfajta Európai Védelmi Unió (European Defence Union – EDU) létrehozását tartotta szükségesnek. A jelentés az európaiak számára négyféle védelmi jellegű európai együttműködési formát vázol fel. Elsőként az unilateralizmust említi: erre példa Franciaország katonai beavatkozása Maliban. A második lehetőség a bilaterális együttműködés, amire példa a belga–holland tengerészeti együttműködés vagy a brit–francia 2010-es együttműködési szerződés (Lancaster House Treaties). Harmadikként a multilaterális együttműködési formákat sorolja fel: például Nordefco,<sup>2</sup> CEDC.<sup>3</sup> Ezenkívül léteznek ad hoc koalíciók, mint például a 2011-es először francia és brit, majd NATO vezette líbiai beavatkozás. A jelentés írói szerint ezt a jelenleg is a változó geometria elve, vagyis a tagállamok érdekei és politikai akarata alapján megvalósuló védelmi együttműködést a lisszaboni szerződés 46. cikke által lehetséges védelmi területen való állandó strukturált együttműködés (Pesco) alkalmazása tenné hatékonyrá.<sup>4</sup>

Napjainkban az EU tagállamai közül leginkább Németország, Franciaország, Olaszország elkötelezett a védelmi területen történő szorosabb integráció, egyfajta védelmi unió megvalósításában. Németországban a 2017-ig kormányzó nagykoalíció programjában hosszú távú célként szerepelt az európai hadsereg felállításának terve. Ebben az esetben fontosnak tartják, hogy ez szoros parlamentáris ellenőrzés (civil kontroll) mellett valósuljon meg.<sup>5</sup> Valódi európai hadsereg létrehozásáról csak abban az esetben beszélhetünk, ha ez a folyamat a politikai unió, azaz egyfajta „Európai Egyesült Államok” létrehozásával is jár. Ehhez azonban tagállami szinten a legtöbb esetben hiányzik a valós politikai akarat.

2016 augusztusában az olasz kormány is közreadta a védelmi integrációval kapcsolatos tervét, azaz az úgynevezett „védelmi Schengen”-tervet (Schengen della difesa). A Paolo Gentiloni külügyminiszter és Roberta Pinotti védelmi miniszter által előkészített tervezet két lehetőséget vázolt fel: egyrészt a lisszaboni szerződésben rejlő lehetőségek (Pesco, 44. cikk vagy a védelmi ipar együttműködésének megerősítése) végrehajtását, vagy másrészt egy úgynevezett „védelmi Schengen” létrehozásának tervét. Az ambiciózus terv a folyamat hasonlósága miatt kapta a „Schengen” megnevezést. Ebben az esetben egyfajta védelmi unió létrehozásával a tagállamok egy csoportja, elsősorban az alapító tagok az Európai Uniót létrehozó szerződéseken kívül hoznának létre egy saját parancsnokság és költségvetés alá tartozó multinacionális európai erőt. A terv szerint később más államok is csatlakozhatnak az együttműködéshez. A kétsebességes vagy differenciált integráció egy fajtájaként az új együttműködési forma fokozatosan kerülne az uniós szerződéses keretek közé.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Nordic Defence Cooperation – Északi Védelmi Együttműködés.

<sup>3</sup> Central European Defence Cooperation – Közép-európai Védelmi Együttműködés.

<sup>4</sup> SOLANA, Javier ed. (2015): *More Union in European defence. Report of a CEPS Task Force February 2015*. Brussels, CEPS. 7–8., 34. Elérhető: [www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>5</sup> ISCHINGER, Wolfgang (2013): Germany's Foreign Policy Lacks Big Ideas. *The Guardian*, 2013. 11. 29. Elérhető: [www.theguardian.com/business/2013/nov/29/german-foreign-policy-coalition-caution](http://www.theguardian.com/business/2013/nov/29/german-foreign-policy-coalition-caution) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>6</sup> GENTILONI, Paolo – PINOTTI, Roberta (2016): “Una Schengen della difesa per rispondere al terrorismo”. *La Repubblica*, 2016. 08. 11. Elérhető: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2016/08/11/una-schengen-della-difesa-per-rispondere-al-terrorismo02.html> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

2016 szeptemberében a német és francia védelmi miniszterek is előterjesztették a globális stratégia végrehajtásával kapcsolatos tervüket, amely többek között tartalmazta az uniós parancsnokság kiépítésének szükségességét, az Eurocorps megerősítését, az Athéné-rendszer újragondolását, az afrikai országokkal a biztonság és védelem területén partnerségek létrehozását, védelmi területen egy európai kutatási program kidolgozását, a NATO-val való kapcsolatok megerősítését, a harccsoport-koncepció újra-élesztését és a liszaboni szerződésben rejlő lehetőségek kiaknázását, elsősorban a Pesco megvalósítását.<sup>7</sup>

## 1. A globális stratégia végrehajtása

Noha a globális stratégia jogi értelemben valamivel gyengébb, mint a 2003-as *Európai biztonsági stratégia*, és így kezdetben úgy tűnt, hogy valójában sem az EU-t, sem pedig a tagállamokat nem kötné, az Egyesült Királyság kilépésével kapcsolatos kérdések halmozódásával, az ukrajnai orosz katonai beavatkozást, illetve az új amerikai elnök, Donald Trump megválasztását követően az európai védelmi együttműködés fokozására vonatkozó szándékok erősödtek, és 2016 nyarától, a globális stratégia elfogadását követően az Európai Tanács mandátumával összhangban megkezdődött annak végrehajtási folyamata. 2016. július 8-án a NATO-csúcson Varsóban az Európai Tanács elnöke, az Európai Bizottság elnöke, valamint a NATO főtitkára együttes nyilatkozatot írt alá az EU és a NATO közötti együttműködésről.<sup>8</sup> 2016 szeptemberében a Külügyi Tanács informális (ügynevezett Gymnich) ülésén, Pozsonyban a 27 tagállam külügyminiszterei számára a főképviselő ismertette a végrehajtás főbb elemeit, és a védelmi területre vonatkozó javaslatcsomag bemutatását jelentette be, amelynek része volt például az EB által készített európai védelmi cselekvési terv (European Defence Action Plan – EDAP), a NATO–EU együttműködés és az Európai Védelmi Alap (European Defence Fund – EDF).<sup>9</sup>

A folyamat szempontjából is kiemelendő Juncker, az EB elnökének 2016. szeptember 14-én megtartott beszéde. Az Európai Parlamentben az Európai Unió helyzetét ismertető hagyományos évvértékelő beszédében a védelem területe kiemelt szerepet kapott. Juncker többek között nyomatékosította, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek, aki egyben a Bizottság alelnöke, *Európa valódi külügyminiszterévé* kellene válnia. A védelempolitikával kapcsolatban hangsúlyozta: „Európának szigorúbbá kell válnia, még hozzá elsősorban a védelmi politika területén. Európa nem engedheti meg többé magának, hogy a különálló országok katonai erejétől függjön. Érdekeink védelméért közösen kell felelősséget vállalnunk.

<sup>7</sup> Revitalizing CSDP: Towards a Comprehensive, Realistic and Credible Defence in the EU (2016). *Senato della Repubblica*, 2016. 09. 11. Elérhető: [www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/990802/3\\_propositions-franco-allemandes-sur-la-defense.pdf](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/990802/3_propositions-franco-allemandes-sur-la-defense.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>8</sup> *Uniók együttműködés a biztonság és a védelem területén* (2016). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/policies/defence-security](http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/defence-security) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>9</sup> *Informal Meeting of Foreign Affairs Ministers (Gymnich)* (2016). Elérhető: [www.eu2016.sk/en/political-and-expert-meetings/informal-meeting-of-foreign-affairs-ministers-gymnich](http://www.eu2016.sk/en/political-and-expert-meetings/informal-meeting-of-foreign-affairs-ministers-gymnich) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



Az elmúlt évtizedben az Európai Unió több mint 30 katonai misszióban vett részt. Állandó struktúra nélkül azonban nem tudunk hatékonyan fellépni. Az uniós műveleteket egyetlen parancsnokság irányítása alá kell helyeznünk.

El kell mozdulnunk továbbá a közös katonai eszközök használata felé, amelyek egyes esetekben akár uniós tulajdont is képezhetnek. Mindez természetesen maradéktalanul illeszkedne a NATO tevékenységéhez. Az európai védelem megerősítése nem jelenti a transzatlanti védelem és szolidaritás gyengülését.”<sup>10</sup>

A 2016. szeptemberi pozsonyi csúcstalálkozón az Egyesült Királyság részvétele nélkül megtartott ülésen a 27 tagállam vezetői döntöttek az európai külső biztonság és védelem kérdésének napirendre tűzéséről. Célként határozták meg, hogy a decemberben összeülő Európai Tanács végrehajtási tervet (*Implementation Plan*) fogadjon el a biztonságra és védelemre vonatkozóan, határozzon a szerződéses keretek eredményesebb alkalmazásáról, illetve döntöttek a NATO-val együttesen tett nyilatkozat végrehajtásáról, azaz a NATO és az EU közötti kapcsolatok megerősítéséről.<sup>11</sup> A védelmi területen történő együttműködést segíti, hogy a 2016 novemberében megjelent Eurobarometer felmérés szerint is az EU polgárainak jelentős többsége, 75%-a támogatja a közös biztonság- és védelempolitikát.<sup>12</sup>

A 2016. szeptemberi Külügyi Tanácson, amelyen a védelmi miniszterek találkoztak, egyértelművé vált, hogy a folyamat élére, a német–francia tandem mellé, Olaszországon túl Spanyolország is felsorakozott a támogatók körébe. A 2016. októberi Tanács megvitatta a globális stratégia bemutatását követő intézkedéseket, és az elfogadott következtetésekből öt fő feladatot jelölt meg: 1. rezilienciaépítés, illetve integrált konfliktus- és válságkezelési megközelítés; 2. biztonság és védelem; 3. a belső és külső szakpolitikák közötti kapcsolat erősítése; 4. a meglévő regionális és tematikus stratégiák naprakésszé tétele vagy új stratégiák készítése; 5. a társadalmi diplomáciai erőfeszítések fokozása.<sup>13</sup>

A globális stratégiában szereplő védelmi típusú fehér könyv elkészítése végül lekerült a napirendről, és ehelyett 2016 novemberében a Tanács ülésén a HR/VP benyújtotta a tagállamoknak a biztonságra és a védelemre vonatkozó végrehajtási tervet, amely a korábbi tanácsi következtetésekhez hasonlóan elsősorban a korábban felsorolt négy területre helyezte a hangsúlyt.<sup>14</sup> A globális stratégia alapján a végrehajtási terv az új törekvési szintek elérése érdekében 13 javaslatot tett, például a védelmi kiadások koordinált éves felülvizsgálatát (Co-ordinated Annual Review on Defence – CARD), a harccsoportok bevetettségének újragondolását, illetve a Pesco megvalósítását.<sup>15</sup> A védelmi kiadások koordinált éves felülvizsgálatával kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a kezdetben elképzelt európai

<sup>10</sup> JUNCKER (2016): *i. m.*

<sup>11</sup> *Uniók együttműködés a biztonság és a védelem területén* (2016).

<sup>12</sup> *Eurobarometer* (2016). 24., 7. Elérhető: <http://ec.europa.eu/COMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/29/groupKy/186/savFile/190> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>13</sup> *A Tanács következtetései az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó globális stratégiáról* (2016). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/10/17-fac-eu-global-strategy](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/10/17-fac-eu-global-strategy) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>14</sup> Rezilienciaépítés, valamint integrált konfliktus- és válságkezelési megközelítés, a belső és a külső szakpolitikák közötti kapcsolat erősítése, a meglévő regionális és tematikus stratégiák naprakésszé tétele vagy új stratégiák készítése, továbbá a társadalmi diplomáciai erőfeszítések fokozása.

<sup>15</sup> *A Tanács következtetései az EU globális stratégiájának a biztonság és a védelem területén történő végrehajtása terén elért eredményekről* (2017).

szemeszterhez hasonló szigorú „védelmi szemeszter” folyamata helyett a tagállamokat kevésbé megkötő, nem kötelező felülvizsgálat alakulhat ki.

A globális stratégia végrehajtásával kapcsolatos folyamat, azaz a biztonsági csomag célja egy erősebb EU létrehozása érdekében az európai védelem és biztonság megerősítése. A biztonsági csomag a következő három elemből áll: 1. a biztonság és védelem területén az EU globális stratégiájának a végrehajtása (magasabb ambíciós szint), 2. az *Európai védelmi cselekvési terv: Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé*, illetve 3. az EU és a NATO közötti együttműködés erősítése.<sup>16</sup>

2016 novemberében az EB bemutatta az *Európai védelmi cselekvési tervet* (EDAP), amely már konkrét javaslatokat tett az Európai Védelmi Alap létrehozására a közös kutatási beruházások, valamint a védelmi eszközök és technológiák közös fejlesztésének támogatása érdekében.<sup>17</sup> A tervek szerint az új alap 2017 és 2019 között, a mechanizmus tesztelésének időszakában 90 millió eurót, a 2021 és 2027 közötti költségvetési időszakban évente kb. 500 millió eurós uniós támogatást jelentene a védelmi ipar számára.<sup>18</sup> Mindez azt is jelenti, hogy a védelmi területen megvalósuló K+F finanszírozás keretein belül először lesz lehetőség a védelmi ipar fejlesztéséhez uniós költségvetési források felhasználására.

A 2016. decemberi Európai Tanács következtetéseiben hangsúlyozta, hogy az európaiaknak biztonságuk érdekében nagyobb felelősséget kell vállalniuk. Az Európai Tanács támogatta és jóváhagyta az EU globális stratégiájának a biztonság és a védelem területén történő végrehajtási tervét, elismerően nyilatkozott az új törekvési (ambíciós) szintről, valamint ennek érdekében átfogó követő intézkedések foganatosítására szólította fel a főképviselőt és a tagállamokat. Felhívta a főképviselőt/alelnököt, hogy 2017 első feléig nyújtson be a polgári és katonai képességek fejlesztésére, a védelem koordinált éves felülvizsgálatára, egy stratégiai szinten működő, állandó jellegű műveleti tervezési és végrehajtó képesség létrehozására, a Pescóra és az uniós harccsoportokra irányuló konkrét javaslatokat.<sup>19</sup> A tanácsi következtetéseket követően számos területen elindult a végrehajtás folyamata a tagállamokkal folytatott folyamatos egyeztetés keretein belül. A Pescóval kapcsolatban megfogalmazott legfontosabb kérdés kezdetektől, hogy alapítói a francia megközelítés szerint egy zárt klubot vagy inkább a Németország által támogatott inkluzívabb együttműködési formát hozzanak-e létre.

A Tanács 2017. március 6-án jóváhagyta a KBVP-műveletekre és -missziókra vonatkozó katonai tervezési, illetve végrehajtási képesség<sup>20</sup> létrehozását. Az új képesség felállításának célja, hogy az EKSZ jelenlegi struktúráinak jobb kihasználásával az EU az átfogó

<sup>16</sup> *Defence Package: Fact Sheet* (2016).

<sup>17</sup> *Európai védelmi cselekvési terv: Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé* (2016). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_hu.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>18</sup> GILIOLI, Francesco ed. (2017): Servizio studi – Dalla Strategia globale al Consiglio “affari esteri” del 6 marzo 2017: verso un’Unione europea della difesa. *Senato della Repubblica*, Legislatura 17, Dossier no. 98. Elérhető: [www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/1008144/index.html?part=dossier\\_dossier1&parse=si&spart=si](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/1008144/index.html?part=dossier_dossier1&parse=si&spart=si) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.); Európai Bizottság (2016b): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai védelmi cselekvési terv*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&rid=1> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>19</sup> *Az Európai Tanács ülése (2016. december 15.) – Következtetések*.

<sup>20</sup> A hivatalos magyar fordítás: Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat.

uniós megközelítés részeként gyorsabban, hatékonyabban és bármiféle fennakadás nélkül, a polgári-katonai szinergiák megerősítése érdekében tudjon cselekedni.<sup>21</sup>

Több más javaslat mellett jelenleg folyik az uniós harccsoportok alkalmazhatóságával kapcsolatos egyeztetés. A harccsoport-konceptióval szemben megfogalmazott legfontosabb kritika, hogy a magas költségek ellenére mindeddig egyetlenegyszer sem alkalmazták azokat. Ennek egyik legfőbb oka a rövid és bonyolult döntéshozatali folyamat, amelyben a nemzeti kormányok minden esetben fenntartják önrendelkezésüket, azaz a szuverén döntés jogát. Az alkalmazás hiánya mindeddig jelentős frusztrációhoz vezetve számos esetben felvetette a koncepció esetleges elvetésének vagy teljes átgondolásának, és így alkalmazhatóságának lehetőségét. 2016 végétől a KBVP továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatokkal párhuzamosan a harccsoport-konceptiójával kapcsolatban is megfogalmazott javaslatok – a bevethetőség javítása érdekében – elsősorban a közös finanszírozás mértékének növelését és az Athéné-rendszer kiterjesztését sürgették. Enélkül ugyanis a tagállamok a jövőben is tartózkodni fognak az igen költséges harccsoportok bevetésétől.

A Külügyminiszterek Tanácsa 2017. május 15-i ülésén megbeszéltek alapján a védelmi miniszterek már néhány napon belül, május 18-án megvitatták az EU globális stratégiájának a biztonság és a védelem területén történő végrehajtását, továbbá elfogadták a *Biztonság és védelem az EU globális stratégiájának összefüggésében* című következtetéseket, amelyek az alábbi területeket foglalják magukba: 1. a KBVP válságkezelési struktúráinak megerősítése, különös tekintettel a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC)<sup>22</sup> létrehozására, 2. a partnerországokkal a KBVP területén folytatott együttműködés elmélyítése a partnerországok ellenálló képességének megerősítése érdekében, 3. a biztonságot és a fejlesztést szolgáló kapacitásépítés, 4. a polgáriképesség-fejlesztés és a polgári válságkezelés reakcióképességének javítása, 5. a katonai gyorsreagálás megerősítése (az uniós harccsoportok modularitásának gyakorlati módon történő továbbfejlesztése és a finanszírozás kiegészítése), illetve 6. az európai védelmi együttműködés elmélyítése (PESCO, CARD és EDAP). A védelmi területen a kétsebességes vagy differenciált integráció megvalósulását jelentő PESCO-val kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a tagállamok és az uniós intézmények közötti kompromisszumnak köszönhetően a Tanács végül egy inkluzív, az előírt kritériumokat teljesíteni tudó tagállamok előtt nyitva álló PESCO létrehozásáról döntött. A védelmi kiadások koordinált éves felülvizsgálata pedig (*Co-ordinated Annual Review on Defence – CARD*) az európai szemesztertől eltérően, egy annál jóval megengedőbb formában, önkéntes alapon valósul meg.<sup>23</sup>

Ezt követően június 8-án a Tanács határozatot fogadott el, amelynek értelmében az Európai Külügyi Szolgálaton belül működő Európai Unió Katonai Törzs részeként létrejött a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC) az EU nem végrehajtási jellegű katonai misszióinak parancsnoki struktúrájaként. Noha az MPCC működése – a NATO-val

<sup>21</sup> *Stratégiai feljegyzés: a KBVP-missziók és -műveletek műveleti tervezési és végrehajtási képességei* (2017). Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6881-2017-INIT/hu/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>22</sup> A helyes magyar fordítás a Katonai Tervezési és Végrehajtási Képesség lenne. A hivatalos magyar nyelvű uniós dokumentumokban azonban a CPCC mintájára a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat elnevezés szerepel.

<sup>23</sup> *Az EU változatlanul elkötelezett a biztonság és a védelem megerősítése mellett: a Tanács következtetéseket fogadott el* (2017). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/05/18-conclusions-security-defence](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/05/18-conclusions-security-defence) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

való duplikáció elkerülése érdekében – a végrehajtó típusú katonai missziókra nem terjed ki, mégis több mint 15 évnyi vitát követően jelentős előrelépésnek tekinthető az uniós parancsnoki struktúra kiépítése terén. Az MPCC 30 fős személyzetét részben a 2016 decemberében deaktivált Opcen, részben az EUMS és részben tagállami szakértők adják.<sup>24</sup>

A tanácsi munkával párhuzamosan az Európai Bizottság is egyre nagyobb szerepet vállal a védelmi területen történő integráció megvalósítása érdekében. 2017. június 7-én az EB három fontos dokumentumot kiadva indította útjára az EU27-ek védelmi integrációjával kapcsolatos nyilvános vitát. Az EB a márciusi Európa jövőjéről szóló fehér könyv alapján a biztonság- és védelempolitika területén is három továbblépési lehetőséget vázolt fel: 1. a jelenlegi együttműködési formákon kevésbé túllépő biztonsági és védelmi együttműködés (Security and Defence Cooperation), 2. a megosztott biztonság és védelem (Shared Security and Defence) létrehozását és 3. a közös uniós védelmi politika fokozatos kialakítását célozva a közös biztonság és védelem lehetőségét (Common Defence and Security).<sup>25</sup>

### Az EB európai biztonságra vonatkozó 3 forgatókönyve

- „A »biztonsági és védelmi együttműködés« forgatókönyv keretében még mindig a tagállamok döntenének önkéntes, eseti alapon a biztonsági és védelmi együttműködés szükségességéről, míg az EU továbbra is csak kiegészítene a nemzeti erőfeszítéseket. A védelmi együttműködés fokozódna, de a legnagyobb követelményeket támazstó műveletekben az EU részvétele korlátozott maradna. Az új Európai Védelmi Alap segítene bizonyos új közös képességek kifejlesztésében, de továbbra is az egyes tagállamok felügyelnék a védelmi képességek fejlesztésének és beszerzésének javát. Az EU–NATO együttműködés jelenlegi formája és struktúrája megmaradna.
- Az ambíciózusabb »megosztott biztonság és védelem« forgatókönyv értelmében a védelem terén megvalósítandó nagyobb szolidaritás érdekében a tagállamok összevonnának bizonyos pénzügyi és operatív eszközöket. Ezenkívül az EU intenzívebben venne részt Európa védelmében az európai határokon belül és kívül. Több szerepet vállalna olyan területeken, mint a kibervédelem, a határok védelme vagy a terrorizmus elleni küzdelem, valamint az olyan belső uniós szakpolitikák védelmi és biztonsági dimenziójának megerősítésében, mint az energiaügy, az egészségügy, a vámügy vagy az úrkutatás. Mindehhez politikai cselekvési akaratnak, valamint a gyorsan változó környezethez igazodó döntéshozatalnak kell társulnia. Az EU és a NATO szintén fokozná a kölcsönös együttműködést, miközben az ügyek teljes spektrumát összehangolnák.

<sup>24</sup> TARDY, Thierry (2017): MPCC: Towards an EU Military Command? *EUISS Brief* No. 17. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%20MPCC.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%20MPCC.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

<sup>25</sup> *A Europe that Defends: Commission Opens Debate on Moving towards a Security and Defence Union* (2017). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1516\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1516_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- A legambiciózusabb a »közös védelem és biztonság« forgatókönyv, mely egy közös uniós védelmi politika fokozatos kialakítását irányozza elő. Mindez az EU-szerződés 42. cikkén alapuló közös védelem megvalósulását eredményezné. A meglévő rendelkezés szerint a hasonló elképzelésekkel rendelkező tagállamok új szintre emelhetik az európai védelem ügyét. E forgatókönyv szerint Európa védelme az EU és a NATO egymást kölcsönösen erősítő felelőssége lenne. Az EU képes lenne magas színvonalú biztonsági és védelmi műveletek végzésére, ami a tagállamok védelmi erőinek nagyobb fokú integrációján alapulna. Az EU a közös védelmi programokat az Európai Védelmi Alapon keresztül támogatná, valamint felállítana egy európai védelmi kutatási ügynökséget. Ez egyben előmozdítaná egy valódi európai védelmi piac létrehozását, amely képes lenne megvédeni legfontosabb stratégiai tevékenységeit a külső felvásárlási kísérletektől.”<sup>13</sup>

Az Európai Bizottságon belül a Munkahelyteremtés, Növekedés, Beruházások és Versenyképesség Főigazgatóság játszik meghatározó szerepet az Európai Védelmi Alap kidolgozása terén. 2017. június 7-én az Európai Bizottság az EVA keretein belül az Európai Védelmi Ipar Fejlesztési Programra (European Defence Industrial Development Programme – EDIDP) vonatkozó rendeletjavaslatot nyújtott be az EP és a Tanács elé. Amennyiben a Tanács és az EP 2018 elején elfogadja a rendeletet, a program 2019-től működhet.<sup>26</sup>

## 2. Összegzés

Az Európai Unióról mint katonai hatalomról saját katonai eszközök hiányában továbbra sem beszélhetünk. Többen, köztük az Európai Bizottság jelenlegi elnöke, Jean-Claude Juncker talán hiába vetette fel egy európai hadsereg létrehozásának szükségességét, az EU továbbra is elsősorban a saját gazdasági erejére és demokratikus értékeire támaszkodó civil vagy puha hatalom marad. Ezt támasztja alá, hogy mind a mai napig az uniós külkapcsolatok egyik legfontosabb eszköze az elsősorban szabadkereskedelmi elveket szem előtt tartó közös kereskedelempolitika, amely elsődleges szerepet játszik az EU világgazdasági súlyának megőrzésében, illetve növelésében az egyre inkább kiéleződő nemzetközi gazdasági versenyben. Az uniós külkapcsolatok alakításában emellett fontos szerepet játszik a fejlesztés- és segélyezéspolitika, illetve ezek egyfajta ellentétéként a szankciópolitika.

Noha az EU a civil vagy puha (*soft*) eszközök (nemzetközi egyezmények, politikai-gazdasági nyomásgyakorlás, hírszerzési-rendőri-igazságügyi eszközök és együttműködés, humanitárius fellépés, gazdasági újjáépítés és fejlesztéspolitika) mellett teljesen vagy részben katonai (*hard*) eszközöket (KBVP-műveletek) is alkalmazhat, az ezekben meglévő ellentmondások és hiányosságok továbbra is akadályozzák a valóban sikeres közös fellépést.

Amennyiben a tagállamok következetesen megvalósítják a védelmi unióval kapcsolatos ambiciózus terveket, és az EU képessé válik a külső fellépésben, elsősorban a válságkezelésben a különböző (gazdasági, politikai, diplomáciai, katonai stb.) eszközeit lehetőleg

<sup>26</sup> Uo.

szinergiában, egymást erősítve használni, egy valódi „intelligens hatalom” válhat belőle. Valós politikai akarat hiányában a jelenlegi lendület elveszhet, és a reformok csak rész-eredményeket hozhatnak.

Napjainkban jól látható, hogy a Brexitről szóló népszavazás eredményét követően és részben Donald Trump EU-hoz fűződő ellentmondásos politikája következtében felgyorsult a védelmi és biztonsági területen megvalósuló szorosabb integrációt előkészítő tervezési, illetve döntés-előkészítési folyamat, amelyben az átfogó és az integrált megközelítésekkel összhangban kiemelt szerep a kettő- vagy inkább „háromkalapos” külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek, Federica Mogherininek és napjainkban egyre növekvő mértékben az Európai Bizottságnak jut. Sikerükhöz azonban elsősorban valós tagállami politikai akaratra van szükség. Féltő, hogy ennek hiányában az ambiciózus tervek csupán a papíron maradnak.

## Záró gondolatok

Az EK-nak 1992-ig nem volt valódi közös külpolitikája, a külkapcsolatokat az alapvetően gazdasági, kereskedelmi és fejlesztési, segélyezési politikával összefüggő területek jelentették. Az Európai Politikai Együtműködés keretein belül a tagállamok a külpolitikai és biztonságpolitikai területeken csak együtműködtek, ami a gyakorlatban a tagállami külpolitikák összehangolását, koordinálását, helyenként közös diplomáciai fellépést jelentette. A maastrichti szerződés óta (1992) ugyan megjelent az EU szerződéseiben a „közös külpolitika” kifejezés, de ezen a területen jogi értelemben az EU nem vett át tagállami hatásköröket. Azaz a közös kül- és biztonságpolitika, illetve annak szerves részeként a közös biztonság- és védelempolitika jelenleg is tradicionális kormányközi eljárásokkal valósul meg, valamint cselekvőképessége a döntéshozatali folyamatokban tapasztalható legkisebb közös többszörös elvére építve továbbra is korlátozott marad. Mindezzel összefüggésben az EU számos esetben nehezen képes „egyetlen hangon” megszólalni.

A valóban hatékony közös kül- és biztonságpolitika nehézségeinek okai között megemlíthetjük a sajátos tagállami érdekeket (háborús győztes – vesztes, ENSZ Biztonsági Tanács állandó tag – nem állandó tag, kis ország – nagy ország, régi tag – új tag stb.), az intézményi hiányosságokat és nem utolsósorban az európai állampolgárok csökkenő bizalmát az európai integrációs folyamatban.

Napjainkban az EU közvetlen szomszédságában kialakult válságok kezelése érdekében az európai társadalmak joggal várják el a lisszaboni szerződéssel külpolitikai értelemben is láthatóbbá váló és erősödő uniós intézményektől, hogy hatékony válaszokkal segítsék a kialakult válságok kezelését. Az uniós külkapcsolati rendszert érintő intézményrendszer gyengeségei, a döntéshozatalt meghatározó kormányközi mechanizmusok, illetve a tagállamok közötti érdekellentétek mind-mind hozzájárulnak az uniós válaszok gyengeségéhez. Hiába tapasztaljuk, hogy az utóbbi időszakban határozottan javult az uniós intézmények és főbb szereplők közötti együtműködés, a társadalmak egyre türelmetlenebbek, egyre inkább erősödik az EU-val szemben megnyilvánuló frusztráció, elégedetlenség, ami az euroszekpticizmus különböző formáiban nyilvánul meg.

Ahhoz azonban, hogy ezeknek az esetenként túlzott elvárásoknak az EU meg tudjon felelni, számos területen változásokra, azaz az integrációs folyamat mélyítésére, a hatáskörök újragondolására lenne szükség. A korábbi válságok, például pénzügyi és szuverénadósság-válság, illetve a Grexit (Görögországnak az euróövezetből való kilépése) veszélye miatt lekött energiák nem tették lehetővé, hogy ezeken a területeken valós változások történjenek. Napjainkban azonban a Brexit (az Egyesült Királyságnak az EU-ból való kilépése) veszélye, illetve a folyamatosan változó biztonsági környezet hatására a közös biztonság- és védelempolitika területén felgyorsultak az események. Kérdés, hogy ebben a sokkal összetettebb integrációs környezetben érvényes-e Altiero Spinelli 1970-es évek elején írt gondolata, aki szerint az Európai Közösség létrehozása az emberiség egyedülálló államszervező kaland-



jának tekinthető. Az új típusú európai szövetségi politikában, a nemzetállamok szuverenitásának fokozatos csökkenésével a politikai, gazdasági és adminisztratív hatalom bizonyos központjai fokozatosan a nemzeti szintekről az európai szintre kerültek. A folyamatnak azonban mindvégig számítania kell és kellett a kormányközi megközelítést és a nemzetek Európáját előtérbe helyező, de Gaulle Európa-politikáját valló politikusok tevékenységére. Spinelli rámutatott arra, hogy bár a nemzeti kormányok általában konzervatívok, egy-egy válság vagy kihívás, azaz „a kreatív feszültség” esetén képesek voltak az európai intézményi struktúrák megújítására, reformjára, azaz saját korlátaik átlépésére.<sup>1</sup>

Sokszor tapasztalhattuk, hogy az EU saját példáján keresztül tud hatást gyakorolni a külvilágra. Ma, amikor a politikai és társadalmi válságok sorát éli meg, ez a példaérték jelleg sérülhet. Az euroszepticismus növekedése, a Brexitről szóló népszavazás eredménye, illetve a növekvő biztonsági kihívások közepette tapasztalható bizalmi válság ellenére jelentős eredménynek tekinthető, hogy 2016 júniusában Federica Mogherini, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője kidolgozta és az Európai Tanáccsal elfogadtatta az EU új globális kül- és biztonságpolitikai stratégiáját, és ezt követően számos területen megkezdődhetett a további mélyítéssel kapcsolatos folyamat. Az EU jelenleg választút előtt áll: tovább mélyíteni vagy inkább csökkenteni az elért integrációs szintet. Mind a mélyítéssel, mind pedig a bővítéssel kapcsolatban számos kérdés vetődik fel („*Make it or break it?*”).<sup>2</sup> Az azonban egyértelműen látszik, hogy az integrációs folyamat kilendült a holtpontról, és számos területen, például a közös biztonság- és védelempolitika területén jelentős reformok indultak el. A Brexitről folyó tárgyalásokkal párhuzamosan az Egyesült Királyság már nem hátráltatja az e területen kis lépésekkel megvalósuló reformok előkészítését.

Az EU külpolitikai szerepével kapcsolatos ellentmondások sora elsősorban abból fakad, hogy napjainkban, a hatalmi politika újjáéledésének időszakában az EU egyszerre szeretne is, meg nem is egyfajta nagyhatalomként viselkedni a nemzetközi porondon. Köztudott, hogy a nagyhatalmak kora nem hordozta azokat az értékeket, amelyeket az EU normatív hatalomként közvetíteni kíván. A globális stratégiában megfogalmazott elvhű pragmatizmussal összhangban egyrészt liberális-normatív alapon kíván továbbra is példát mutatni a külvilág számára, másrészt az uniós döntéshozók is egyre inkább tisztában vannak azzal, hogy a realista megközelítés nélkül az EU nem tudja az érdekeit képviselni.

A tagállamok önmaguk nem képesek a világpolitikát alakítani, mindenképpen szükség van az EU-ra mint cselekvőképes nemzetközi szereplőre. Valódi nagyhatalommá azonban, bármennyire is szeretne, katonai erő hiányában nem tud válni. Külső hitelességét mind a belső válságok, mind pedig a cselekvőképesség korlátozottsága rontja. Kérdés, hogy mindezeket az ellentmondásokat a jövőben sikerül-e feloldani.

<sup>1</sup> SPINELLI, Altiero (1972): *The European Adventure. Tasks for the Enlarged Community*. London, Charles Knight & Co.

<sup>2</sup> BRUNI, Franco – FABBRINI, Sergio – MESSORI, Marcello (2017): *Europe 2017: Make it or Brake it? Policy Brief*, No. 232. Elérhető: [www.ispionline.it/DOC/policy\\_brief\\_europe\\_2017.pdf](http://www.ispionline.it/DOC/policy_brief_europe_2017.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

## Rövidítések jegyzéke

3M	Modernisation, Money, Mobility Modernizáció, pénz, mobilitás
ACED	Action Committee for European Democracy Akcióbizottság az európai demokráciáért
ACP	African, Caribbean and Pacific Group of States Afrikai, karibi és csendes-óceáni országok
AIDCO	EuropeAid Cooperation Office EuropeAid Együttműködési Hivatal
AKCS	African, Caribbean and Pacific Group of States – ACP Afrikai, karibi és csendes-óceáni országok
AU	African Union Afrikai Unió
CARD	Co-ordinated Annual Review on Defence Védelmi kiadások koordinált éves felülvizsgálata
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation Közösségi támogatás újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz
CBC	Cross Border Co-operation Határon átnyúló együttműködési program
CDM	Capability Development Mechanism Képességfejlesztési mechanizmus
CEDC	Central European Defence Cooperation Közép-európai Védelmi Együttműködés
CELAC	Community of Latin American and Caribbean States Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños Latin-amerikai és Karibi Államok Közössége
CEPOL	European Union Agency for Law Enforcement Training Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége
CESDP	Common European Security And Defence Policy Közös európai biztonság- és védelempolitika
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement Átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás
CHG	Civilian Headline Goal Legfőbb polgári célkitűzés
Civcom	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management Polgári Válságkezelő Bizottság
CMC	Crisis Management Concept Válságkezelési koncepció

CMPD	Crisis Management Planning Directorate Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság
CND	Campaign for the Nuclear Disarmament Kampány a nukleáris lefegyverzésért
Cohom	Working Party on Human Rights Emberi jogi munkacsoport
Conops	Concept For Operations Műveleti koncepció
Coreper	Commité des Représentants Permanents Állandó Képviselők Tanácsa
Coreu	Correspondance Européenne Európai levelezőrendszer
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat
CRT	Crisis Response Team Válságreakáló csoport
CTG	Counter Terrorism Group Terrorizmusellenes csoport
CSO	Civilian Strategic Options Civil stratégiai opciók
DCI	Defence Capabilities Initiative Védelmi képességek kezdeményezés
DCI	Development Cooperation Instrument Fejlesztési Együttműködési Eszköz
DECI	Defense Cooperation Initiative Védelmi együttműködés
Devco	DG Development Cooperation Fejlesztési Együttműködési Főosztály
Devco	Directorate-General for International Cooperation and Development Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság
DG	Directorate General Főigazgatóság
DG Dev	DG Development Európai Bizottság a Fejlesztésért
DG IX	Directorate General for Personnel and Administration Személyzeti és Adminisztrációs Főigazgatóság
DG Relex	Directorate-General for the External Relations Európai Bizottság Külkapcsolatok Főigazgatósága
DRC	Democratic Republic of the Congo Kongói Demokratikus Köztársaság
EB	European Commission Európai Bizottság
EBEEÉ	Conference on Security and Co-operation in Europe – CSCE Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet
EBESZ	Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet

---

EBRD	European Bank for Reconstruction and Development Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank
EBVP	European Security and Defence Policy Európai biztonság- és védelempolitika
ECAP	European Capabilities Action Plan Európai képességi cselekvési terv
ECHO	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága
ECU	European Currency Unit Európai valutaegység
EDA	European Defence Agency Európai Védelmi Ügynökség
EDAP	European Defence Action Plan Európai védelmi cselekvési terv
EDF	European Defence Fund Európai Védelmi Alap
EEAS	European External Action Service Európai Külügyi Szolgálat
EDIDP	European Defence Industrial Development Programme Európai Védelmi Ipari Fejlesztési Program
EDU	European Defence Union Európai Védelmi Unió
EEO	Single European Act Egységes európai okmány
EFA	European Development Fund – EDF Európai Fejlesztési Alap
EFTA	European Free Trade Association Európai Szabadkereskedelmi Társulás
EGK	European Economic Community Európai Gazdasági Közösség
EGT	European Economic Area Európai Gazdasági Térség
EIDHR	The European Instrument for Democracy and Human Rights Az EU Demokrácia és Emberi Jogok Előmozdításának Finanszírozási Eszköze
EiT	Council of the European Union Európai Tanács
EK	European Communities Európai Közösségek
EKSZ	European External Action Service – EEAS Európai Külügyi Szolgálat
ENFT	Preliminary National Development Plan – PNDP Előzetes nemzeti fejlesztési terv
ENI	European Neighbourhood Instrument Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz
ENP	European Neighbourhood Policy Európai szomszédságpolitika – ESZP

ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz
ENSZ	United Nations – UN Egyesült Nemzetek Szervezete
ENSZ BT	UN Security Council ENSZ Biztonsági Tanács
EP	European Parliament Európai Parlament
EPC/EPE	European Political Cooperation Európai Politikai Együttműködés
EPK	European Political Community – EPC Európai Politikai Közösség
ESDC	European Security and Defence College Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia
ESDI	European Security and Defence Identity Európai biztonsági és védelmi identitás
ESDP	European Security and Defence Policy Európai biztonság- és védelempolitika
ESDU	European Security and Defence Union Európai Biztonság és Védelmi Unió
ESZAK	European Coal and Steel Community Európai Szén- és Acélközösség
ESZP	European Neighbourhood Policy Európai szomszédságpolitika
ET	Council of Europe – CoE Európa Tanács
EU	European Union Európai Unió
EU BG	EU Battlegroup EU-harcsoport
EU ISS	EU Institute for Security Studies Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete
EUKB	European Union Military Committee – EUMC Európai Unió Katonai Bizottsága
EUMC	European Union Military Committee Európai Unió Katonai Bizottsága, EUKB
EU Opcen	EU Operation Center EU Műveleti Központ
EU Sitcen	Joint Situation Centre Helyzetelemző Központ
EUAM Ukraine	European Union Advisory Mission Ukraine Európai Unió Tanácsadó Misszió Ukrajna
EUAV	EU Aid Volunteers EU Segítségnyújtási Önkéntesei
EUBAM	European Border Assistance Mission Európai Unió Határőrizeti Misszió

Eucap	EU Capacity Building Mission EU Kapacitásépítési Misszió
Eufor	European Force (Mission) Európai Erő (Misszió)
EUGS	EU Global Strategy EU globális stratégia
EUJUST-LEX	EU Integrated Rule of Law Mission EU Integrált Jogállamiság Misszió
EUKT	Military Staff of the EU – EUMS EU Katonai Törzs
EULEX Kosovo	European Union Rule of Law Mission in Kosovo Európai Unió Jogállamiság Missziója Koszovóban
EUMM	European Union Monitoring Mission Európai Unió Megfigyelő Misszió
EUMS	Military Staff of the EU EU Katonai Törzs – EUKT
EUMSZ	The Treaty on the Functioning of the European Union Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
Eunavfor	European Union Naval Force Európai Unió Tengerészeti Erő
EUPM	European Union Police Mission Európai Unió Rendőri Misszió
Eupol	European Police (Mission) Európai Rendőrség (Misszió)
Eurocorps	European Corps Európai Hadtest
Eurogendfor	European Gendarmerie Force Európai Csendőrség
Euromarfor	European Maritime Force Európai Tengerészeti Erő
Europol	European Police Office Európai Rendőrség
EUSR	EU Special Representative EU különleges megbízott
EUSZ	The Treaty on the European Union Az Európai Unióról szóló szerződés
EUTM	European Union Training Mission Európai Unió Kiképző Misszió
EVK	European Defence Community – EDC Európai Védelmi Közösség
EYD	European Year of Development Fejlesztés európai éve
FAC	Foreign Affairs Council Külügyek Tanácsa
FAO	Food and Agriculture Organization ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet

Frontex	European Border and Coast Guard Agency Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade Általános vámtarifa egyezmény
GDP	Gross Domestic Product Bruttó hazai termék
GF	Guarantee Fund Garanciaalap
GMU	Economic and Monetary Union Gazdasági és Monetáris Unió
GNI	Gross National Income Bruttó nemzeti jövedelem
GSP+	Generalised Scheme of Preferences Általános preferenciarendszer
HR/VP	High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission Az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője/az Európai Bizottság alelnöke
ICI	Instrument for Cooperation with Industrialised Countries Iparosodott Országokkal való Együttműködési Eszköz
IfS	Instrument for Stability Stabilitási Eszköz
IfSP	Instrument Contributing to Stability and Peace Stabilitás és a Béke Elősegítését Szolgáló Eszköz
IGC	Intergovernmental Conference Kormányközi konferencia
IMD	Initiating Military Directive Létesítő katonai irányelv
IMF	International Monetary Fund Nemzetközi Valutaalap
INSC	Instrument for Nuclear Safety Cooperation Nukleáris Biztonság Célját Szolgáló Együttműködési Eszköz
Intcen	Intelligence and Situation Centre Helyzetelemző Központ
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance Előcsatlakozási Támogatási Eszköz
ISIS	Islamic State of Iraq and Syria Iszlám Állam Irakban és Szíriában
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession Strukturális Felzárkózást Segítő Eszköz
KBVP	Common Security and Defence Policy Közös biztonság- és védelempolitika
KGST	Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa



KKBP	Common Foreign and Security Policy – CFSP Közös kül- és biztonságpolitika
LSZ	Treaty of Lisbon Lisszaboni szerződés
MAC	Mutual Assistance Clause Kölcsönös segítségnyújtási klauzula
MDG	Millennium Development Goals Millenniumi fejlesztési célok
MEDA	Euro-Mediterranean Partnership Programme Az EU és a mediterrán térség közötti partneri kapcsolatrendszer
MENA	Middle East and North Africa Közép-Kelet- és Észak-Afrika
MFA	Macro-financial Assistance Makroszintű pénzügyi támogatás
MLF	Multinational Land Force Többnemzeti Szárazföldi Erő
MLG	Multilevel Governance Többszintű kormányzás
MPCC	Military Planning and Conduct Capacity Katonai Tervezési és Végrehajtási Képesség
MSO	Military Strategic Options Katonai stratégiai opciók
NATO	North Atlantic Treaty Organisation Észak-atlanti Szerződés Szervezete
NATO MC	NATO Military Committee NATO Katonai Bizottság
NDK	German Democratic Republic Német Demokratikus Köztársaság
NEFE	International Development Cooperation Nemzetközi fejlesztési együttműködés
NIF	Neighbourhood Investment Facility Európai Szomszédsági Beruházási Alap
Nordefco	Nordic Defence Cooperation Északi védelmi együttműködés
NSZK	Federal Republic of Germany Német Szövetségi Köztársaság
NYEU	Western European Union – WEU Nyugat-európai Unió
Obnova	Horvátul: „újjaépítés”
ODA	Official Development Assistance Hivatalos fejlesztési segély
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
OECD DAC	Development Assistance Committee Fejlesztési Támogatási Bizottság

OLAF	European Anti-Fraud Office Office européen de lutte antifraude Európai Csalás Elleni Hivatal
OMM	Austro–Hungarian Monarchy Osztrák–Magyar Monarchia
Oplan	Operations Plan Műveleti terv
Pesco	Permanent Structured Cooperation Állandó strukturált együttműködés
PHARE	Pologne, Hongrie Aide a la Reconstruction économique Lengyelország, Magyarország gazdasági újjáépítési segély
PI	Partnership Instrument Partnerségi Eszköz
PMG	Political Military Group Politikai-katonai csoport
PRISM	Prevention of conflicts, Rule of law/SSR, Integrated approach, Stabilisation and Mediation Konfliktusmegelőzés, Jogállamiság/SSR, Integrált megközelítés, Stabilizáció és Közvetítés
PSC	Political and Security Committee Politikai és Biztonsági Bizottság – PBB
RCA	République Centrafrique Közép-afrikai Köztársaság
RSZ	Treaty of Rome Római szerződés
SAA	Stabilisation and Association Agreement Stabilizációs és társulási megállapodás
SAP	Stabilisation and Accession Process Stabilizációs és társulási folyamat
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development Különleges csatlakozást előkészítő program a mezőgazdaság és a vidék fejlesztésére
SECI	South-East European Cooperation Initiative Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés
SEECF	South-East European Cooperation Process Délkelet-európai együttműködési folyamat
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe Szövetséges Erők Európai Főparancsnoksága
SIAC	Single Intelligence Analysis Capacity Egységes Hírszerző Elemző Képesség
SSR	Security Sector Reform Biztonsági szektor reformja
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States Technikai segítségnyújtás a Független Államok Közösségének
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership Transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség

---

UKIP	United Kingdom Independence Party Egyesült Királyság Függetlenség Párt
UMFA	Union Minister for Foreign Affairs Európai Unió külügyminisztere
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees ENSZ Menekültügyi Főbiztossága
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon Az ENSZ ideiglenes erői Libanonban
WFP	World Food Program Világélelmezési Program
WTO	World Trade Organization Kereskedelmi Világszervezet
WU	Western Union Defence Organization Nyugat-európai Unió Védelmi Szervezete

Vákát oldal

## Irodalomjegyzék

- 'The Brussels Treaty' – Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence* (1948). Elérhető: [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17072.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17072.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- "Increasing Demand for EU as Security Provider" – EU Military Staff Interview Federica Mogherini* (2015). Elérhető: [https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404\\_en/2585/%20%22Increasing%20demand%20for%20EU%20as%20Security%20Provider%22%20-%20EU%20-Military%20Staff%20interview%20Federica%20Mogherini](https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404_en/2585/%20%22Increasing%20demand%20for%20EU%20as%20Security%20Provider%22%20-%20EU%20-Military%20Staff%20interview%20Federica%20Mogherini) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
1994. évi I. törvény. *A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről.* Elérhető: <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99400001.TV> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- 2016 EUISS Annual Conference – *Towards an EU Global Strategy: the Final Stage* (2016). Elérhető: [www.iss.europa.eu/content/2016-euiss-annual-conference-%E2%80%93-towards-eu-global-strategy-final-stage](http://www.iss.europa.eu/content/2016-euiss-annual-conference-%E2%80%93-towards-eu-global-strategy-final-stage) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR)* (2007). Elérhető: [www.yumpu.com/en/document/view/26564473/gfn-ssr-a-beginners-guide-to-security-sector-reform-ssr](http://www.yumpu.com/en/document/view/26564473/gfn-ssr-a-beginners-guide-to-security-sector-reform-ssr) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Europe that Defends: Commission Opens Debate on Moving towards a Security and Defence Union* (2017). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1516\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1516_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A fejlesztési politika általános áttekintése.* Elérhető: [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU-5.3.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU-5.3.1.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A közös biztonság- és védelempolitika* (2017). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2013/060102/04A\\_FT\(2013\)060102\\_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060102/04A_FT(2013)060102_HU.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A megerősített együttműködés* (2010). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:ai0018> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A mindenki számára előnyös kereskedelem: Az Európai Bizottság előterjeszti az új kereskedelmi és beruházási stratégiát* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5806\\_hu.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5806_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A minősített többségi szavazás és a rendes jogalkotási eljárás* (2015). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:ai0015> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A montenegrói csatlakozási konferencia nyolcadik ülése* (2016). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/12/13/accession-conf-montenegro-ministerial](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/12/13/accession-conf-montenegro-ministerial) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A New Step in the Setting-up of the EEAS: Transfer of Staff on 1 January 2011* (2010). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1769\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1769_en.htm?locale=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy* (2003). Elérhető: <https://europa.eu/globalstrategy/en/file/10/download?token=ubYn8qBQ> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Short History of NATO*. Elérhető: [www.nato.int/cps/ie/natohq/declassified\\_139339.htm](http://www.nato.int/cps/ie/natohq/declassified_139339.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló uniós eszköz* (2012–2020). Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:110102\\_3](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:110102_3) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A stabilizációs és társulási folyamat*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Arl8003> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács (KKBP) 2015/1835 határozata* (2015. október 12.) az Európai Védelmi Ügynökség jogállásának, székhelyének és működési szabályainak meghatározásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1835&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács 2004/551/KKBP együttes fellépése* (2004. július 12.) az Európai Védelmi Ügynökség létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32004E0551> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács 2006/319/KKBP együttes fellépése* (2006. április 27.) az Egyesült Nemzetek Szervezete Kongói Demokratikus Köztársaságban Missziójának (MONUC) a választási folyamat során történő támogatására irányuló európai uniós katonai műveletről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32006E0319> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács 2006/1002/KKBP együttes fellépése* (2006. december 21.) az Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézetének létrehozásáról szóló 2001/554/KKBP együttes fellépés módosításáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:036:0066:0067:-HU:PDF> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács 2007/405/KKBP együttes fellépése* (2007. június 12.) az Európai Uniónak a Kongói Demokratikus Köztársaság biztonsági ágazatának reformja keretében folytatott rendfenntartó missziójáról és annak a kongói igazságszolgáltatással való viszonyáról (EUPOL RD Congo). Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00800/00878/01120/pdf/00460051.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács 2012/173/KKBP határozata* (2012. március 23.) az Afrika szarván és a Száhil övben folytatott közös biztonság- és védelempolitika missziókat és műveletet szolgáló uniós műveleti központ aktiválásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:02012D0173-20141201> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács 2831. ülése. Általános Ügyek és Külkapcsolatok, Külkapcsolatok. Brüsszel, 2007. november 19–20.* Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-07-262\\_hu.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-07-262_hu.htm?locale=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács együttes fellépése* (2001. július 20.) az Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézetének létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001E0554:20061221:HU:PDF> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács határozata* (2001. január 22.) a Politikai és Biztonsági Bizottság létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001D0078&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács határozata* (2001. január 22.) az Európai Unió Katonai Törzsének létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001D0080&from=HU> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- A Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról.* Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2010.201.01.0030.01.HUN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.201.01.0030.01.HUN) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács határozata 2013/755/EU (2013. november 25.) az Európai Unió és a tengerentúli országok és területek társulásáról.* Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács következtetései a KBVP-ről (2015).* Elérhető: <data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8971-2015-INIT/hu/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács következtetései az emberi jogokról és a demokráciáról (2012).* Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/hu/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács következtetései az EU globális stratégiájának a biztonság és a védelem területén történő végrehajtása terén elért eredményekről (2017).* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács következtetései az EU Szíriára és Irakra, valamint az ISIL/Dáís jelentette veszélyre vonatkozó regionális stratégiájáról (2015).* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/03/16-council-conclusions-eu-regional-strategy-for-syria-and-iraq-as-well-as-the-isil-daesh-threat](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/03/16-council-conclusions-eu-regional-strategy-for-syria-and-iraq-as-well-as-the-isil-daesh-threat) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A Tanács következtetései az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó globális stratégiáról (2016).* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/10/17-fac-eu-global-strategy](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/10/17-fac-eu-global-strategy) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- A transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség (TTIP) – Gyakran feltett kérdések.* Elérhető: [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/questions-and-answers/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/questions-and-answers/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- About the European External Action Service (EEAS) (2016).* Elérhető: [http://eeas.europa.eu/background/docs/hr\\_report\\_2014\\_final\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/hr_report_2014_final_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- ÁGH Attila (2008): Kitekintés a kelet-közép-európai konszolidációra. *Politikatudományi Szemle*, 17. évf. 1. sz. 95–111.
- Albania – Financial Assistance under IPA II.* Elérhető: [http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/albania\\_en](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/albania_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- ALLISON, Laura (2015): *The EU, ASEAN and Interregionalism: Regionalism Support and Norm Diffusion between the EU and ASEAN.* Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- ANGHEL, Suzana Elena (2016): *The European Council and Common Security and Defence Policy (CSDP): Orientation and Implementation in the Field of Crisis Management since the Lisbon Treaty.* Brussels, European Council Oversight Unit. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS\\_STU%282016%29581416\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS_STU%282016%29581416_EN.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- ANGYAL Ágnes (2016): Bosznia-Hercegovina és az EU: egy bonyolult kapcsolat története. *KKI elemzések*, 2016/5. Elérhető: [http://kki.gov.hu/download/9/01/51000/05\\_KKI-elemzes\\_BIH\\_EU\\_Angyal\\_20160309.pdf](http://kki.gov.hu/download/9/01/51000/05_KKI-elemzes_BIH_EU_Angyal_20160309.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Ashton and Schulz Joint Statement on the European Consensus on Development (2014).* Elérhető: [www.europarl.europa.eu/former\\_ep\\_presidents/president-schulz-2012-2014/de-en/press/press\\_release\\_speeches/press\\_release/2014/2014-april/ashton-and-schulz-joint](http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-schulz-2012-2014/de-en/press/press_release_speeches/press_release/2014/2014-april/ashton-and-schulz-joint) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



- ASHTON, Catherine (2011): *EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission: A World Built on Co-operation, Sovereignty, Democracy and Stability*. Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-126\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-126_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai között* (2017). Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:22017A0114\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:22017A0114(01)) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Athéné – a biztonsági és védelmi vonatkozású katonai műveletek finanszírozása*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/policies/athena](http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/athena) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- AUSTERMANN, Frauke (2012): *Towards Embassies for Europe? EU Delegations in The Union's Diplomatic System. Policy Paper, No. 8*. Elérhető: [http://dseu.lboro.ac.uk/Documents/Policy\\_Papers/DSEU\\_Policy\\_Paper08.pdf](http://dseu.lboro.ac.uk/Documents/Policy_Papers/DSEU_Policy_Paper08.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az EU és Kanada közötti kereskedelmi megállapodás: A Tanács elfogadta az átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás aláírásáról szóló határozatot* (2016). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/10/28-eu-canada-trade-agreement](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/10/28-eu-canada-trade-agreement) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az EU képekben*. Elérhető: [europa.eu/publications/slide-presentations/index\\_hu.htm](http://europa.eu/publications/slide-presentations/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az EU közös biztonság- és védelempolitikája* (2015). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:ai0026> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az EU Tájékoztató Szolgálat hírlevele – 2009. március 13.* Elérhető: [www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/F0119AD5-E882-4605-A5E7-EA1AFDCDBCF4/0/ehirlevel090313.pdf](http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/F0119AD5-E882-4605-A5E7-EA1AFDCDBCF4/0/ehirlevel090313.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az EU változatlanul elkötelezett a biztonság és a védelem megerősítése mellett: a Tanács következtetéseket fogadott el* (2017). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/05/18-conclusions-security-defence](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/05/18-conclusions-security-defence) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az EU–Koreai Köztársaság szabadkereskedelmi megállapodás*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Arx0032> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés* (2004). Elérhető: [www.nefmi.gov.hu/letolt/EU\\_jogszabalyok/eu\\_alkotmany\\_szerzodes.pdf](http://www.nefmi.gov.hu/letolt/EU_jogszabalyok/eu_alkotmany_szerzodes.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Bizottság javasolja az EU–Kanada kereskedelmi megállapodás aláírását és megkötését* (2016). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2371\\_hu.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2371_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az EU új kül- és biztonságpolitikai stratégiája* (2016). Elérhető: <http://webapi.eesc.europa.eu/documents/anonymous/eesc-2016-01061-00-03-ac-tra-hu.docx> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Parlament 2010. július 8-i határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezeti felépítésének és működési rendjének meghatározásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//HU) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Parlament 2013. szeptember 12-i állásfoglalása az EU katonai struktúráiról: jelenlegi helyzet és kilátások*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0381&language=HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0381&language=HU) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- Az Európai Parlament 2014. március 12-i állásfoglalása a Törökország által elért eredményekről szóló 2013. évi jelentésről* (2014). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0235+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0235+0+DOC+XML+V0//HU) (Letöltés időpontja: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 231/2014/EK rendelete (2014. március 11.) az IPA II Előcsatlakozási Támogatási Eszköz létrehozásáról.* Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0231> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 235/2014/EU rendelete (2014. március 11.) a demokrácia és az emberi jogok világszintű előmozdítását szolgáló finanszírozási eszköz létrehozásáról.* Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az európai szomszédságpolitika (ENP) felülvizsgálata: a partnerségek megerősítése az erősebb szomszédság érdekében* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6121\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Tanács 2015. április 23-i rendkívüli ülése – Nyilatkozat.* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Tanács Donald Tuskot választotta elnökének, és Federica Mogherinit nevezte ki az Unió új főképviseleijévé* (2014). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/ec/144657.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/144657.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Tanács következtetései, 2016. december 15.* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Tanács ülése (2016. december 15.) – Következtetések.* Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-34-2016-INIT/hu/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Unió CARDS programja (közösségi támogatás újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz).* Elérhető: [www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/45E16BB4-2D2E-475E-B72B-E6D198852983/0/CARDS.pdf](http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/45E16BB4-2D2E-475E-B72B-E6D198852983/0/CARDS.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Európai Unió Műholdközpontja (Satcen).* Elérhető: [http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/satcen\\_hu](http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/satcen_hu) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az EU–Ukrajna társulási megállapodás – mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi térség végrehajtásáról folytatott háromoldalú tárgyalások eredménye* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-5603\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5603_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Az Unió külkapcsolatai.* Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=t-heme5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=t-heme5.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BAHADIR, Aydan – FAYOS, Fernando Garcés de los (2018): *Az Európai Gazdasági Térség (EGT), Svájc és az északi régió.* Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.5.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.5.3.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BAJTAY Péter (2001): *Integráció és külkapcsolatok: Az Európai Unió külkapcsolati rendszere.* PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. Elérhető: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/47/1/bajtay\\_peter.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/47/1/bajtay_peter.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BALDOLI, Roberto – RADAELLI, Claudio M. – (2017): *What's Nonviolence to Do with the European Union? UACES 47th Annual Conference, Krakow, Poland, 4–6 September 2017.* Elérhető: <http://hdl.handle.net/10871/30530> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BALFOUR, Rosa – RAIK, Kristi (2013a): *Equipping the European Union for the 21<sup>st</sup> century. National Diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU Foreign Policy. Finnish Institute of International Affairs, Vol. 36. No. 1.* Elérhető: [www.fiia.fi/en/publication/309/equipping\\_the\\_european\\_union\\_for\\_the\\_21st\\_century](http://www.fiia.fi/en/publication/309/equipping_the_european_union_for_the_21st_century) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- BALFOUR, Rosa – RAIK, Kristi eds. (2013b): The European External Action Service and National Diplomacies. *EPC Issue Paper*, No. 73. 167. Elérhető: [www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_3385\\_the\\_eecas\\_and\\_national\\_diplomacies.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eecas_and_national_diplomacies.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BARBER, Tony (2010): Ashton under Fire at EU Confirmation Hearing. *Financial Times*, 2010. 01. 11. Elérhető: [www.ft.com/content/3f05759c-fede-11de-a677-00144feab49a](http://www.ft.com/content/3f05759c-fede-11de-a677-00144feab49a) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BENEDEK Márta (2014): A hírszerzési együttműködés európai lehetőségei. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7. évf. 3. sz. 88–101. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/02500/02538/00006/pdf/EPA02538\\_nemzetbiztonsagi\\_szemle\\_2014\\_03\\_088-101.pdf](http://epa.oszk.hu/02500/02538/00006/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2014_03_088-101.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BENRAÏS, Linda – SIMON, Julie (2017): *Review of EU Policy towards Conflict Prevention and Peacebuilding*. Cergy, Institute for Research and Education on Negotiation. Elérhető: [www.woscap.eu/documents/131298403/131299900/WOSCAP+-+D4.6\\_Review+of+the+EU+policy+-+PU\\_11042017.pdf/8bdc7b89-75a5-42f2-879f-3c3d70a490c3](http://www.woscap.eu/documents/131298403/131299900/WOSCAP+-+D4.6_Review+of+the+EU+policy+-+PU_11042017.pdf/8bdc7b89-75a5-42f2-879f-3c3d70a490c3) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BEVIN, Ernest (1948): *Address given by Ernest Bevin to the House of Commons (22 January 1948)*. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/2002/9/9/7bc0ecbd-c50e-4035-8e36-ed70bfd204c/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/9/7bc0ecbd-c50e-4035-8e36-ed70bfd204c/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BILDT, Carl (2005): Europe Must Keep its ‘Soft Power’. *Financial Times*, 2005. 06. 01. Elérhető: [www.cer.org.uk/in-the-press/europe-must-keep-its-soft-power](http://www.cer.org.uk/in-the-press/europe-must-keep-its-soft-power) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BISCOP, Sven – COELMONT, Jo (2011): Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces. *Bruges Political Research Papers*, No. 15. Elérhető: [http://aei.pitt.edu/15138/1/wp15\\_Biscop.pdf](http://aei.pitt.edu/15138/1/wp15_Biscop.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BISCOP, Sven (2016): The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics. *Security Policy Brief*, No. 75. Elérhető: <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-12360-ea.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BISCOP, Sven (2017a): Je parle donc je suis? The raison d’être of the CSDP. In REHRL, Jochen – GLUME, Galia eds.: *Handbook on CSDP Missions and Operations. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Vienna, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/336bd2c3-e9dc-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-en> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BISCOP, Sven (2017b): Oratorio pro PESCO. *Egmont Paper*, No. 91. Elérhető: [www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/01/ep91.pdf?type=pdf](http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/01/ep91.pdf?type=pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Biztonság és védelem: a Tanács áttekintette az elért eredményeket és megállapodott a katonai missziók támogatásának fokozásáról* (2017). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/06-defence-security](http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/06-defence-security) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Biztonságos Európa egy jobb világban. Európai biztonsági stratégia* (2003). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BLOCKMANS, Steven – MONTESANO, Francesco Saverio (2015): Mogherini’s First 100 Days: Not the Quiet Diplomat. *CEPS Commentary*, 2015. 02. 12. Elérhető: [www.ceps.eu/publications/mogherini%E2%80%99s-first-100-days-not-quiet-diplomat](http://www.ceps.eu/publications/mogherini%E2%80%99s-first-100-days-not-quiet-diplomat) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Bosnia and Herzegovina – Financial Assistance under IPA II*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina\\_en](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BRUNI, Franco – FABBRINI, Sergio – MESSORI, Marcello (2017): Europe 2017: Make it or Break it? *Policy Brief*, No. 232. Elérhető: [www.ispionline.it/DOC/policy\\_brief\\_europe\\_2017.pdf](http://www.ispionline.it/DOC/policy_brief_europe_2017.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- Brussels EU target for 2015 ODA – Hungary*. Elérhető: <http://iif.un.org/content/brussels-eu-target-2015-oda-hungary> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- BULL, Hedley (1982): Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21. No. 2. 149–170. Elérhető: [http://polsci.colorado.edu/sites/default/files/5A\\_Bull.pdf](http://polsci.colorado.edu/sites/default/files/5A_Bull.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- CHURCHILL, Winston (1950): *Address given by Winston Churchill to the Council of Europe (Strasbourg, 11 August 1950)*. Elérhető: [www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/Archives/selection/Churchill/EurArmy\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/Archives/selection/Churchill/EurArmy_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- COOPER, Robert (2002): The New Liberal Imperialism. *The Guardian*, 2002. 04. 07. Elérhető: [www.theguardian.com/world/2002/apr/07/1](http://www.theguardian.com/world/2002/apr/07/1) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- COOPER, Robert (2003): *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London, Atlantic Press.
- COOPER, Robert (2005): Working Hard for the EU. *CaféBabel.co.uk*, 2005. 11. 12. Elérhető: [www.cafebabel.co.uk/article/robert-cooper-working-hard-for-the-eu.html](http://www.cafebabel.co.uk/article/robert-cooper-working-hard-for-the-eu.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Syrian Arab Republic* (1978). Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:2197-7A0118\(05\):EN:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:2197-7A0118(05):EN:HTML) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Council Conclusions – ‘Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change’. 3166th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 14 May 2012*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/130243.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130243.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Council Conclusions on Common Security and Defence Policy. Education, Youth, Culture and Sport Council Meeting, Brussels, 25–26 November 2013*. Elérhető: [http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/20131126\\_council\\_conclusions\\_en.pdf](http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/20131126_council_conclusions_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Council Conclusions on the EU’s Comprehensive Approach. Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 12 May 2014*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Council Decision (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union Military Operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED)*. Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432022661565&uri=OJ:JOL\\_2015\\_122\\_R\\_0004](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432022661565&uri=OJ:JOL_2015_122_R_0004) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Council Decision (CFSP) 2015/972 of 22 June 2015 launching the European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED)*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0972&qid=1435825940768&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Council Decision 2014/920/CFSP of 15 December 2014 Appointing the Chairman of the Military Committee of the European Union*. Elérhető: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eur-lex.2014\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eur-lex.2014_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Council Decision of 22 January 2001 Setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP)*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0079&from=HU> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- CSDP Structure, Instruments, and Agencies* (2016). Elérhető: [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies\\_en#Committee+for+Civilian+Aspects+of+Crisis+Management+%28CIVCOM%29](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en#Committee+for+Civilian+Aspects+of+Crisis+Management+%28CIVCOM%29) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- CSIKI Tamás (2010): Visszatekintés a Nyugat-európai Unióra. *Nemzet és Biztonság*, 3. évf. 5. sz. 66–73. Elérhető: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/csiki\\_tamas-visszatekintes\\_a\\_nyugat\\_europai\\_uniora.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/csiki_tamas-visszatekintes_a_nyugat_europai_uniora.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- DE PUIG, Lluís Maria (1998): The European Security and Defence Identity within NATO. *NATO Review*, Vol. 46. No. 2. 6–9. Elérhető: [www.nato.int/docu/review/1998/9802-03.htm](http://www.nato.int/docu/review/1998/9802-03.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- DEBISSO Kinga (2013): Az Európai Bizottság változtatási programja: kísérlet az uniós fejlesztéspolitika hatékonyabbá tételére. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf. 4. sz. 205–219. Elérhető: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20134sz/13.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Declaration on European Identity (1973). *Bulletin of the European Communities*, 1973/12. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Declaration on European Military Capabilities – Military Capability Commitment Conference, Brussels, 22 November 2004. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/sede110705militarycapabilities/\\_sede110705militarycapabilities\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705militarycapabilities/_sede110705militarycapabilities_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Defence Package: Fact Sheet (2016). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2016-12\\_-\\_factsheet\\_-\\_defence\\_package.pdf](http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2016-12_-_factsheet_-_defence_package.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Delegation of the European Union to the Republic of Iraq. *The Role of the EU Delegation*. Elérhető: [eeas.europa.eu/delegations/iraq/about\\_us/delegation\\_role/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/iraq/about_us/delegation_role/index_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- DELORS, Jacques (1985): Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 9 September 1985). *Bulletin of the European Communities*, 1985/9. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- DERMENDZHIEV, Dimitar (2014): The Emergence of a Network of ‘European Embassies’: Increasing Cooperation between EU Delegations and Member State Diplomatic Missions. *EU Diplomacy Paper*, 2014/10. Elérhető: [www.coleurope.eu/research-paper/emergence-network-european-embassies-increasing-cooperation-between-eu-delegations](http://www.coleurope.eu/research-paper/emergence-network-european-embassies-increasing-cooperation-between-eu-delegations) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- DI PAOLA, Giampaolo (2010): *After-Dinner Speech by Admiral Giampaolo di Paola, Chairman of the Military Committee, Honouring SHAPE Officers’ Association’s 50th Annual Symposium in Mons*. Elérhető: [www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_69910.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_69910.htm?selectedLocale=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- DIALER, Doris – AUSTERMAN, Frauke (2014): Giving the EU One Voice Abroad: The European Union Delegations. In DIALER, Doris – NEISSER, Heinrich – OPITZ, Anja eds.: *The EU’s External Action Service: Potentials for a One Voice Foreign Policy*. Innsbruck, Universität Innsbruck. 97–119.
- Draft Treaty Establishing the European Union (14 February 1984). Elérhető: [www.cvce.eu/en/obj/draft\\_treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_union\\_14\\_february\\_1984-en-0c1f92e8-db44-4408-b569-c464cc1e73c9.html](http://www.cvce.eu/en/obj/draft_treaty_establishing_the_european_union_14_february_1984-en-0c1f92e8-db44-4408-b569-c464cc1e73c9.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- DREYER, Iana – POPESCU, Nicu (2014): Trading with Moscow: the Law, the Politics and the Economics. *EU ISS Brief*, No. 31. Elérhető: [www.iss.europa.eu/content/trading-moscow-law-politics-and-economics](http://www.iss.europa.eu/content/trading-moscow-law-politics-and-economics) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- DUCHÊNE, François (1972): Europe’s Role in World Peace. In MAYNE, Richard J. ed.: *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*. London, Collins. 32–47.
- DUCHÊNE, François (1973): The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In KOHNSTAMM, Max – HAGER, Wolfgang eds.: *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. London, Macmillan. 1–21.



- Eastern Partnership*. Elérhető: [http://eeas.europa.eu/eastern/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Egységes európai okmány* (2016). Elérhető: <http://docplayer.hu/10978424-Egyseges-europai-okmany.html> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Emberi jogok*. Elérhető: [http://europa.eu/pol/rights/index\\_hu.htm](http://europa.eu/pol/rights/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- ENP Review: Stronger Partnerships for a Stronger Neighbourhood* (2015). Elérhető: [www.eeas.europa.eu/top\\_stories/2015/181115\\_enp\\_review\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2015/181115_enp_review_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Agenda on Security* (2015). Elérhető: [http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security\\_en](http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- EU Association Agreements* (2015). Elérhető: [https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404\\_en/3763/EU%20Association%20Agreements](https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404_en/3763/EU%20Association%20Agreements) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- EU Battlegroup Concept* (2016). Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11624-2014-EXT-1/en/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)* (2005). Elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- EU Concept for Military Planning at the Political Strategic Level* (2015). Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6432-2015-INIT/en/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- EU Official Development Assistance Reaches Highest-ever Share of Gross National Income* (2016). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1362\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- EU Strategy to Combat Illicit Accumulation and Trafficking of SALW and their Ammunition* (2006). Elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205319%202006%20INIT> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- EU Who is Who? Official Directory of the European Union*. Elérhető: <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeid=269880> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- EUMC Report to PSC on the Outcome of BGCC 1/16 – Enclosures 1: EU Battlegroup Offers and Commitments* (2016). Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9872-2016-ADD-1/en/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Eurobarometer* (2016). Elérhető: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/29/groupKy/186/savFile/190> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Euromarfor*. Elérhető: [www.euromarfor.org](http://www.euromarfor.org) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európa világszintű szerepének megerősítése: a külső tevékenységek 2014–2020 közötti költségvetése az EU kötelezettségvállalásainak teljesítését és a közös értékek előmozdítását célozza* (2011). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1510\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1510_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság* (2006): *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Konceptió a biztonsági ágazat reformjának európai közösségi támogatására*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0253&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság* (2009): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-supporting-developing-countries-20090408\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-supporting-developing-countries-20090408_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság* (2011): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hatékosabbá tétele*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52011DC0637> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- Európai Bizottság (2013a): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2013–2014.* Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0700&from=HU> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 22.)
- Európai Bizottság (2013b): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az EU átfogó megközelítése a külső konfliktusok és válságok tekintetében.* Brüsszel, 2013.12.11. JOIN(2013) 30 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A52013JC0030> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság (2014): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2014–2015.* Elérhető: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-strategy-paper\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság (2015a): *Közös konzultációs dokumentum. Az Európai Unió és az afrikai, karibi és csendes-óceáni országok közötti 2020 utáni új partnerség felé.* Elérhető: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint\\_-consultation-paper-post-cotonou\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint_-consultation-paper-post-cotonou_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság (2015b): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Kapacitás-építés a biztonság és a fejlesztés támogatása érdekében. Annak lehetővé tétele, hogy partnereink képesek legyenek megelőzni és kezelni a válságokat.* Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015JC0017> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság (2015c): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai szomszédságpolitika felülvizsgálata.* Elérhető: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság (2016a): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Javaslat – Új európai konszenzus a fejlesztési politikáról. A mi világunk, a mi méltóságunk, a mi jövőnk.* Elérhető: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HU/COM-2016-740-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság (2016b): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai védelmi cselekvési terv.* Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&rid=1> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság (2016c): *Kereskedelempolitika. (Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról.)* Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/9a2c5c3e-0d03-11e6-ba9a-01aa75ed71a1> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság (2016d): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Megújított partnerség az afrikai, karibi és csendes-óceáni államokkal.* Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52016JC0052> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Bizottság (2016e): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A biztonsági ágazat reformjának támogatását szolgáló uniós stratégiai keret elemei.* Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52016JC0031> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Fejlesztési Alap (EFA) (2014). Elérhető: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12102\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



- Európai konszenzus a fejlesztési politikáról* (2007). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:r12544> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Külügyi Szolgálat* (2016). Elérhető: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/rx0013\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/rx0013_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Parlament (2015a). *Az Európai Unió külkapcsolatai*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=theme6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=theme6.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Parlament (2015b). *Az európai szomszédságpolitika*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.5.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.5.4.html) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)
- Európai Parlament (2015c). *Emberi jogok*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.4.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)
- Európai Parlament (2015d). *Keleti Partnerség*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.5.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)
- Európai Parlament (2016). *A fejlődő országokra alkalmazandó kereskedelmi rendszerek*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.3.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Parlament (2017a). *Az Európai Unió külkapcsolatai: a Nyugat-Balkán*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.5.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.2.html) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)
- Európai Parlament (2017b). *Az Unió bővítése*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU\\_5.5.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.5.1.pdf) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)
- Európai Parlament Külügyi Bizottság (2015). *Állásfoglalási indítványtervezet. Benyújtva a Bizottság nyilatkozatát követően az eljárási szabályzat 123. cikkének (2) bekezdése alapján a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságról szóló 2015. évi jelentésről (2015/2895(RSP))*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/AFET/RE/2016/02-16/1076433HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFET/RE/2016/02-16/1076433HU.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Parlament Külügyi Bizottság (2016). *Jelentés az európai védelmi unióról*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0316+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0316+0+DOC+XML+V0//HU) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Tanács 2013. december 19–20-i ülésén elfogadott következtetések*. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/hu/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Tanács ülése (2016. június 28.) – Következtetések*. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2016-INIT/hu/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Tanács, 2015. 06. 25–26.* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/06/25-26](http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/06/25-26) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai védelmi cselekvési terv: Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé* (2016). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_hu.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Európai Védelmi Ügynökség (EDA)*. Elérhető: [http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda\\_hu](http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_hu) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Commission (1999): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- European Commission (2006a): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening The European Neighbourhood Policy*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:EN:PDF> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Commission (2006b): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007. Including Annexed Special Report on the EU's Capacity to Integrate New Members*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/com\\_649\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Commission (2011a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52011DC0637&qid=1412922281378&from=EN> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Commission (2011b): *Vademecum on Working Relations with the European External Action Service (EEAS)*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2011/EN/2-2011-1636-EN-1-1.Pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Commission (2014): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Decent Life for All: from Vision to Collective Action*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/part1-a-decent-life-for-all.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Commission (2015): *Commission Staff Working Document. Implementation Plan of the European Consensus on Humanitarian Aid*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/2015\\_Consensus\\_Implementation\\_Plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/2015_Consensus_Implementation_Plan_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Commission Calls for Renewed Commitments to Reach Targets on Official Development Assistance* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4747\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4747_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Commission Press Release Database*. Elérhető: <http://europa.eu/rapid/search.htm> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Council in Copenhagen 21–22 June 1993. Conclusions of the Presidency*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Council: Rhodes, 2 and 3 December (1988). *Bulletin of the European Communities*, 1988/12. Elérhető: [http://aei.pitt.edu/1483/1/rhodes\\_june\\_1988.pdf](http://aei.pitt.edu/1483/1/rhodes_june_1988.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Court of Auditors (2014): *Special Report. The Establishment of the European External Action Service*. Elérhető: [www.eca.europa.eu/en/pages/DocItem.aspx?did=27503](http://www.eca.europa.eu/en/pages/DocItem.aspx?did=27503) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European External Action Service (2013): *EEAS Review 2013*. Elérhető: [http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European External Action Service (2014): *2013 Annual Activity Report*. Elérhető: [http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual\\_activity\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2013_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European External Action Service (2015a): *2014 Annual Activity Report*. Elérhető: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual\\_activity\\_report\\_2014\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2014_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European External Action Service (2015b): *EEAS Human Resources Report 2014*. Elérhető: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/hr\\_report\\_2014\\_final\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/hr_report_2014_final_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- European External Action Service (2016b): *2015 Annual Activity Report*. Elérhető: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual\\_activity\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2015_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Instrument for Democracy & Human Rights (EIDHR). Elérhető: [https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr\\_en.htm\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Neighbourhood Policy Reviewed and Explained (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6122\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6122_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Parliament Resolution of 15 January 2015 on the Situation in Ukraine. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0011+0+DOC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0011+0+DOC+XML+V0//EN) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European Union Institute for Security Studies (2016): *EUISS Yearbook of European Security – YES 2017*. Paris, EUISS. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES\\_Book\\_2017.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES_Book_2017.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- European University Institute (2012): *David O’Sullivan: “Setting up the European External Action Service (EEAS)”*. Videó fájl. Elérhető: [www.youtube.com/watch?v=SepgdeWxtmg](http://www.youtube.com/watch?v=SepgdeWxtmg) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Eurostat (2015): *The EU in the World – 2015 Edition*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6975194/KS-EX-15-001-EN-N.pdf/d05075db-b5cf-4751-b62b-f49cc89f3fa2> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- FÄGERSTEN, Björn (2016): For EU Eyes Only? Intelligence and European Security. *EUISS Brief*, No. 8. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief\\_8\\_EU\\_Intelligence\\_Cooperation.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_8_EU_Intelligence_Cooperation.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Federica Mogherini Sends the EU Global Strategy to the Member States (2016). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160626\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160626_01_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- FERRERO-WALDNER, Benita (2007): *The European Union and the World: a Hard Look at Soft Power*. Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-07-576\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-576_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- FILTENBORG, Sicard – Mette – GÄNZLE, Stefan – JOHANSSON, Elisabeth (2002): An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy. ‘Network Governance’ and the Case of the Northern Dimension Initiative. *Cooperation and Conflict*, Vol. 37. No. 4. 387–407.
- Final Communiqué of the Paris Summit (1974). *Bulletin of the European Communities*, 1974/12. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- FODOR Erika – OROSZ Tamás (2015): Magyarország nemzetközi humanitárius segítségnyújtása, 2003–2014. *Külügyi Szemle*, 14. évf. Klsz. 110–131. Elérhető: [http://nefe.kormany.hu/download/6/bf/21000/2015\\_Kulugyi%20Szemle\\_NEFE\\_kulonszam\\_tanulmanyok.pdf](http://nefe.kormany.hu/download/6/bf/21000/2015_Kulugyi%20Szemle_NEFE_kulonszam_tanulmanyok.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Fókuszban a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés (NEFE) NEFE kézikönyv az EU külkapcsolati és fejlesztési pénzügyi eszközeiről – Vállalatok és más pályázók számára. Budapest, Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Fejlesztési Főosztály. Elérhető: <http://nefe.kormany.hu/download/2/47/01000/NEFE%20k%C3%A9zik%C3%B6nyv%20-fejleszt%C3%A9si%20oktat%C3%A1s%20200528.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- FRASER, Cameron (2012): *An Introduction to European Foreign Policy*. Abingdon, Routledge.
- Füle: EU-tagságot Ukrajnának (2014). *Index.hu*, 2014.03.18. Elérhető: [http://index.hu/kulfold/2014/03/18/fule\\_eu-tagsagot\\_ukrainanak](http://index.hu/kulfold/2014/03/18/fule_eu-tagsagot_ukrainanak) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- GÁLIK Zoltán (2005): A közös európai külpolitika kutatásának elméleti keretei. *Külügyi Szemle*, 4. évf. 1–2. sz. 105–117.
- GÁLIK Zoltán (2008): A közös európai kül- és biztonságpolitika történelmi tapasztalatai és a Lisszaboni Szerződés. In BALOGH Péter – DOBOS András – FORGÁCS Attila – SZÜCS Anita – NAGY Beáta szerk.: *60 éves a Közgazdaságtudományi Egyetem: A Jubileumi Tudományos Konferencia alkalmából készült tanulmányok*. Budapest, Társadalomtudományi Kar. 109–128. Elérhető: [www.grotius.hu/doc/pub/MVVYUP/73%20galik%20zoltan.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/MVVYUP/73%20galik%20zoltan.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- GÁLIK Zoltán (2016): Az Európai Unió szerepének értékelése az ukrajnai konfliktusban. *Regio*, 24. évf. 1. sz. 6–19.
- GÁLVEZ, Elena Muñoz (2012): European Development Aid: How to be More Effective without Spending More? *Policy Paper*, No. 57. Elérhető: [http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/developmentaid\\_e.munozgalvez\\_ne\\_july12.pdf](http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/developmentaid_e.munozgalvez_ne_july12.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- GAZDAG Ferenc (1993): A hatalmi egyensúlytól a regionális szövetségig. In DUNAY Pál – GAZDAG Ferenc szerk.: *Nyugat-Európai Unió. Tanulmányok – dokumentumok*. Budapest, SVKI. 20–61.
- GAZDAG Ferenc (2005a): *Európai integráció és külpolitika*. Budapest, Osiris.
- GAZDAG Ferenc (2005b): *Teóriák az európai integráció külpolitikájáról*. Budapest, Osiris.
- GAZDAG Ferenc (2008a): A biztonsági szektor reformja és a nemzetközi szervezetek. *Biztonságpolitika*, 1. évf. 9. sz. 35–43.
- GAZDAG Ferenc (2008b): *Európai integráció és külpolitika. A Nyugat-európai Uniótól az alkotmány-szerződésig*. MTA doktori értekezés tézisei. Elérhető: [www.grotius.hu/pdf/gazdag\\_doktori\\_tezisek.pdf](http://www.grotius.hu/pdf/gazdag_doktori_tezisek.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- GAZDAG Ferenc (2011): Teóriák az európai integráció külpolitikájáról. In TÜRKE András szerk.: *Az Európai Unió a XXI. század küszöbén. Tanulmányok az európai integráció különféle aspektusairól*. Budapest, Európa Varietas Intézet. 98–114.
- Gazdasági és kereskedelmi megállapodás Kanada és az Európai Unió között* (2017). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:4298972> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- General Annual Report on ESDC Activities 2014/2015*. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2015-INIT/en/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Geneva Meeting on the Situation in Ukraine (17/04/2014)* (2014). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/delegations/un\\_geneva/press\\_corner/focus/events/2014/20140417\\_ukraine\\_talks\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/press_corner/focus/events/2014/20140417_ukraine_talks_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- GENTILONI, Paolo – PINOTTI, Roberta (2016): “Una Schengen della difesa per rispondere al terrorismo”. *La Repubblica*, 2016. 08. 11. Elérhető: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2016/08/11/una-schengen-della-difesa-per-rispondere-al-terrorismo02.html> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- GIDDENS, Anthony (1998): *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Polity.
- GILIOLI, Francesco ed. (2017): Servizio studi – Dalla Strategia globale al Consiglio “affari esteri” del 6 marzo 2017: verso un’Unione europea della difesa. *Senato della Repubblica*, Legislatura 17, Dossier no. 98. Elérhető: [www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/1008144/index.html?part=dossier\\_dossierl&parse=si&spart=si](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/1008144/index.html?part=dossier_dossierl&parse=si&spart=si) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- GNESOTTO, Nicole ed. (2004): *EU Security and Defence Policy The First Five Years (1999–2004)*. Paris, Security Studies. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/5esdpen.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/5esdpen.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- GÖMBÖS Csilla (2013): „Who do I Call, if I Want to Speak to Europe?” – Az EU nemzetközi megjelenése a Lisszaboni Szerződés előtt és után. *Diskurzus*, 3. évf. 2. sz. 58–64. Elérhető: <http://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/diskurzus/2013/2/g%C3%B6mb%C3%B6s.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- GREVI, Giovanni – HELLY, Damien – KEOHANE, Daniel eds. (2009): *European Security and Defence Policy. The First 10 years (1999–2009)*. Paris, The European Union Institute for Security Studies. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESDP\\_10-web\\_0.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESDP_10-web_0.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- GYÉVAI Zoltán (2009): Herman Van Rompuy és Cathy Ashton Európa új arcai. *Bruxinfo*, 2009. 11. 19. Elérhető: [www.bruinfo.hu/cikk/20091119-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai](http://www.bruinfo.hu/cikk/20091119-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- HALMOSY Dénes – POPOVICS Béla (1985): *Nemzetközi szerződések, 1945–1982. A második világháború utáni korszak legfontosabb külpolitikai szerződése*. Budapest, Gondolat Könyvkiadó.
- HANSEN, Susanne Therese – MARSH, Nicholas (2015): Normative Power and Organized Hypocrisy: European Union Member States’ Arms Export to Libya. *European Security*, Vol. 24. No. 2. 264–286.
- Headline Goal 2010. Approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004. Endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004.* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- High Representative Federica Mogherini Announces Adoption of a Modified Organisational Chart of the EEAS* (2015). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150728\\_04\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150728_04_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- High Representative/Vice-President Mogherini Attends FAC Trade* (2014). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141121\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141121_01_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- HILL, Christopher – SMITH, Karen E. (2002): *European Foreign Policy: Key Documents*. Abingdon, Routledge.
- HORVÁTH Gábor – SZENES Zoltán – SZÉP László (2007): Az Európai Unió harccsoport-konceptiója. *Európai tükrök*, 12. évf. 4. sz. 97–112.
- Humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem.* Elérhető: [http://europa.eu/pol/hum/index\\_hu.htm](http://europa.eu/pol/hum/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Humanitárius segítségnyújtás.* Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.3.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.3.2.html) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)
- Informal Meeting of Foreign Affairs Ministers (Gymnich)* (2016). Elérhető: [www.eu2016.sk/en/political-and-expert-meetings/informal-meeting-of-foreign-affairs-ministers-gymnich](http://www.eu2016.sk/en/political-and-expert-meetings/informal-meeting-of-foreign-affairs-ministers-gymnich) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- International Development Cooperation Strategy and Strategic Concept for International Humanitarian Aid of Hungary 2014–2020* (2014). Elérhető: <http://nefe.kormany.hu/download/3/93/c0000/International%20Development%20Cooperation%20and%20Humanitarian%20Aid%20Strategy%20of%20Hungary-v%C3%A9gleges.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Intézményközi megállapodás (2013. december 2.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemlről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról.* Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)&from=en](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013Q1220(01)&from=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- IPA II: Over €11 Billion to Support Reform Efforts in Enlargement Countries* (2014). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1043\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1043_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



- ISCHINGER, Wolfgang (2013): Germany's Foreign Policy Lacks Big Ideas. *The Guardian*, 2013. 11. 29. Elérhető: [www.theguardian.com/business/2013/nov/29/german-foreign-policy-coalition-caution](http://www.theguardian.com/business/2013/nov/29/german-foreign-policy-coalition-caution) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról – A biztonság megteremtése a változó világban (2008). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/hu/reports/104644.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/hu/reports/104644.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Johan Willem Beyen: a közös piac megálmodója. Elérhető: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/johan\\_willem\\_beyen\\_hu.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/johan_willem_beyen_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- John Peterson Interviews the European Commission President (2007). Elérhető: [www.eu-consent.net/library/BARROSO-transcript.pdf](http://www.eu-consent.net/library/BARROSO-transcript.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for an EU-wide Strategic Framework for Supporting Security Sector Reform (SSR) (2016). Elérhető: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016\\_eas\\_001\\_cwp\\_security\\_sector\\_reform\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_eas_001_cwp_security_sector_reform_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British–French Summit, Saint-Malo, 3–4 December 1998. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Joint Staff Working Document – Taking Forward the EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises – Action Plan 2015. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7913-2015-INIT/en/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- JONES, Chris (2013): *Analysis Secrecy Reigns at the EU's Intelligence Analysis Centre*. Elérhető: [www.statewatch.org/analyses/no-223-eu-intcen.pdf](http://www.statewatch.org/analyses/no-223-eu-intcen.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- JONGBERG, Kirsten – DAMEN, Mario – LEGRAND, Jérôme (2018): *Az európai szomszédságpolitika*. Elérhető: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/170/az-europai-szomszedsagpolitika> (Letöltés ideje: 2018. 07. 01.)
- JUHÁSZ Krisztina (2014a): Az Európai Unió válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 8. évf. 1. sz. 1–39. Elérhető: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2014-1-04.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- JUHÁSZ Krisztina (2014b): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. Doktori értekezés. Szeged, SZTE. Elérhető: <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/2374/1/Az%20Eur%C3%B3pai%20Uni%C3%B3%20biztons%C3%A1g-%20%C3%A9s%20v%C3%A9delempolitik%C3%A1ja%2C%20az%20EU%20v%C3%A1ls%C3%A1gkezel%C3%A9si%20te%C3%A9v%C3%A9kenys%C3%A9ge.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- JUNCKER, Jean-Claude (2014): *Prioritásaim*. Elérhető: [juncker.epp.eu/node/157](http://juncker.epp.eu/node/157) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- JUNCKER, Jean-Claude (2016): *Az Unió helyzete 2016 – Az Európai Bizottság elnökének beszéde, 2016. szeptember 14.* Elérhető: [http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016\\_hu](http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_hu) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Juncker: NATO is not Enough, EU Needs an Army (2015). *EurActiv*, 2015. 03. 09. Elérhető: [www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army](http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- JUNCOS, Ana E. (2017): Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: a Pragmatist Turn? *European Security*, Vol. 26. No. 1. 1–18.

- KAISER Tamás (2006): A multifunkcionális régió a többszintű kormányzás rendszerében. In ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István szerk.: *A közigazgatási reform új perspektívái*. Budapest, Új Mandátum Kiadó. 166–193.
- Kereskedelem*. Elérhető: [http://europa.eu/pol/comm/index\\_hu.htm](http://europa.eu/pol/comm/index_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- KISS J. László (2003): A szuverenitás változó normái a nemzetközi kapcsolatokban: területiség és funkcionalitás, állam és nemzet. In BARABÁS Béla – SZENDRŐI Árpád szerk.: *Globalizálódás és külpolitika*. Budapest, Teleki. 225–248.
- KOLLER Boglárka (2011): Új perspektívák Lisszabon után. *Polgári Szemle*, 7. évf. 5–6. sz. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/00800/00890/00054/EPA00890\\_polgari\\_szemle\\_2012\\_5-6\\_473.htm](http://epa.oszk.hu/00800/00890/00054/EPA00890_polgari_szemle_2012_5-6_473.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan* (2016). Elérhető: [http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_hu\\_version.pdf](http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hu_version.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Külkereskedelem*. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/external\\_trade.html?locale=hu&root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D07](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/external_trade.html?locale=hu&root_default=SUM_1_CODED%3D07) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Külügyek Tanácsa*, 2015. 04. 20. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/meetings/fac/2015/04/20](http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/fac/2015/04/20) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Laeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union. *Bulletin of the European Union*, 2001/12. Elérhető: [www.cvce.eu/en/obj/laeken\\_declaration\\_on\\_the\\_future\\_of\\_the\\_european\\_union\\_15\\_december\\_2001-en-a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55.html](http://www.cvce.eu/en/obj/laeken_declaration_on_the_future_of_the_european_union_15_december_2001-en-a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- LAKATOS Zsolt (2015): Az EU hírszerzésének irányítása. *Felderítő Szemle*, 14. évf. 1. sz. 61–71.
- LANGLOIS, Maurice de – ARA, Bénédicte (2015): Article 44 of the Treaty on European Union: Enhancing Efficiency in EU Operations: Content, Benefits and Limits. *IRSEM Note de recherche stratégique*, No. 26. Elérhető: [www.defense.gouv.fr/content/download/459520/7282802/file/NRS\\_n26\\_2015\\_en.pdf](http://www.defense.gouv.fr/content/download/459520/7282802/file/NRS_n26_2015_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- LAUFFER, Silva – HAMACHER, Johannes eds. (2016): *In Control. A Practical Guide for Civilian Experts Working in Crisis Management Missions*. Berlin, Center for International Peace Operations. Elérhető: [www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ENT-Ri\\_Handbook\\_In\\_Control.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ENT-Ri_Handbook_In_Control.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- LEQUESNE, Christian (2016): The European External Action Service. Can a New Institution Improve the EU Foreign Policy? In TELÓ, Mario – PONJAERT, Frederik eds.: *The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?* Abingdon, Routledge. 79–86.
- LINDSTORM, Gustav (2007): Enter the EU Battlegroups. *Chaillot Papers*, No. 97. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp097.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp097.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- LŐRINCZNÉ BENCZE Edit (2013): *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében*. Budapest, Aposztróf Kiadó.
- Madrid European Council, 15 and 16 December 1995. Presidency Conclusions*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/21179/madrid-european-council.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21179/madrid-european-council.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma (2005): *A Lisszaboni Szerződés hatásai az európai biztonság- és védelempolitika területére*. Elérhető: [www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitika%2FBiztonsagpolitika%2Fkbvp%2FA\\_Lisszaboni\\_Szerzodes.htm&NRNODEGUID={57DE4C21-8421-4AB6-B1CC-A71E71020237}&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true](http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitika%2FBiztonsagpolitika%2Fkbvp%2FA_Lisszaboni_Szerzodes.htm&NRNODEGUID={57DE4C21-8421-4AB6-B1CC-A71E71020237}&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



- MANNERS, Jan (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40. No 2. 235–258.
- MANNERS, Jan (2015): Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Action. *Journal of European Integration*, Vol. 37. No. 2. 299–318.
- MARÍN DURÁN, Gracia – MORGERA, Elisa (2012): *Environmental Integration in the EU's External Relations: Beyond Multilateral Dimensions*. Oxford, Bloomsbury Publishing.
- MARJÁN Attila (2006): Az EU-bővítés: vissza- és előretéktől. *Európai Tükör*, 11. évf. 11. sz. 5–16.
- MARTIN, Garret (2013): *The European External Action Service Comes of Age: An Assessment*. Elérhető: [www.europeaninstitute.org/index.php/190-european-affairs/ea-december-2013/1826-the-european-external-action-service-comes-of-age-an-assessment](http://www.europeaninstitute.org/index.php/190-european-affairs/ea-december-2013/1826-the-european-external-action-service-comes-of-age-an-assessment) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- MAURER, Heidi – RAIK, Kristi (2014): Pioneers of a European Diplomatic System. EU Delegations in Moscow and Washington. *FIIA Analysis*, No. 1. Elérhető: [www.files.ethz.ch/isn/182756/FIIA\\_Analysis\\_1.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/182756/FIIA_Analysis_1.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- MICHEL, Louis (2006): *Development. The European Consensus on Development*. Belgium, Office for Official Publications of the European Communities. Elérhető: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Military and Civilian Missions and Operations* (2016). Elérhető: [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Ministerial Decision Concerning the Setting up of a "WEU Institute for Security Studies."* (Brussels, 13 November 1989). Elérhető: [www.weu.int/documents/891113en.pdf](http://www.weu.int/documents/891113en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- MISSIROLI, Antonio ed. (2003): From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents. Vol. IV. *Chaillot Papers*, No. 67. 36–39. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISS-Files/cp067e.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISS-Files/cp067e.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- MISSIROLI, Antonio ed. (2015): *Towards an EU Global Strategy – Background, Process, References*. Paris, EU ISS
- MOGHERINI, Federica (2016): *Speech by HR/VP Mogherini at the EUISS Annual Conference, Towards an EU Global Strategy – The Final Stage*. Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/160422\\_paris\\_strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/160422_paris_strategy_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- MOLNÁR Anna (2011a): *Altiero Spinelli, egy európai föderalista*. Budapest, Gondolat.
- MOLNÁR Anna (2011b): Olaszország és Líbia kapcsolata a 2011-es polgárháború tükrében. *Kül-Világ*, 8. évf. 4. sz. 1–26.
- MOLNÁR Anna (2015): Az unió külügyi és biztonságpolitikai képviselője HR/VP 3.0 (?). *Nemzet és Biztonság*, 8. évf. 5. sz. 3–15.
- MOLNÁR Anna (2016a): Az Európai Unió mediterrán politikája. In TÜRKE András István et al. szerk.: *Magyarország és a CSDP: Magyar szerepvállalás az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájában*. Budapest, Zrínyi Kiadó. 185–202.
- MOLNÁR Anna (2016b): Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *Nemzet és Biztonság*, 9. évf. 2. sz. 75–85. Elérhető: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb\\_2016\\_2\\_07\\_molnar\\_anna\\_-\\_kozso\\_jovokep\\_kozso\\_cselekves\\_erosebb\\_europa\\_kozos\\_kul\\_es\\_biztonsagpolitikai\\_strategia.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2016_2_07_molnar_anna_-_kozso_jovokep_kozso_cselekves_erosebb_europa_kozos_kul_es_biztonsagpolitikai_strategia.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Montenegro – Financial Assistance under IPA II*. Elérhető: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/montenegro\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/montenegro_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- MORAN, James – CANTO, Fernando Ponz (2004): *Taking Europe to the World – 50 Years of the European Commission's External Service*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- MORAVCSIK, Andrew (2010): Europe, the Second Superpower. *Current History*, 2010/March. 91–98.  
Elérhető: [www.princeton.edu/~amoravcs/library/current\\_history.pdf](http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/current_history.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- NAVRACSICS Tibor (1998): *Európai belpolitika. Az Európai Unió politikatudományi elemzése*. Budapest, Korona Kiadó.
- Nemzetközi megállapodások és az EU külügyi hatáskörei* (2016). Elérhető: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/ai0034\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/ai0034_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Next Step in Mutual Defence – European Defence Union, Say MEPs* (2016). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160114IPR09904/Next-step-in-mutual-defence-%E2%80%93-European-Defence-Union-say-MEPs](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160114IPR09904/Next-step-in-mutual-defence-%E2%80%93-European-Defence-Union-say-MEPs) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- NIELSEN, Nikolaj (2015): No New Mandate for EU Intelligence Centre. *EUobserver.com*, 2015. 02. 06.  
Elérhető: <https://euobserver.com/justice/127532> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- NYE, Joseph S. (1990): Soft Power. *Foreign Policy*, No. 80. 153–171. Elérhető: [www.wilsoncenter.org/sites/default/files/joseph\\_nye\\_soft\\_power\\_journal.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/joseph_nye_soft_power_journal.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- NYE, Joseph S. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, Public Affairs.
- O’SULLIVAN, David (2012): *The EEAS, National Foreign Services and the Future of European Diplomacy*. Elérhető: [http://eeas.europa.eu/speeches/060912\\_dos\\_epc\\_seminar.pdf](http://eeas.europa.eu/speeches/060912_dos_epc_seminar.pdf) (Letöltés ideje: 2017. 07. 01.)
- Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities* (2013). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457111/EXPO-AFET\\_ET\(2013\)457111\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457111/EXPO-AFET_ET(2013)457111_EN.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Petersberg Declaration (Bonn, 19 June 1992)*. Elérhető: [www.weu.int/documents/920619peten.pdf](http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Platform on European Security Interests (The Hague, 27 October 1987)*. Elérhető: [www.cvce.eu/en/obj/platform\\_on\\_european\\_security\\_interests\\_the\\_hague\\_27\\_october\\_1987-en-444f642c-62ed-4fd9-8136-a129d2de3783.html](http://www.cvce.eu/en/obj/platform_on_european_security_interests_the_hague_27_october_1987-en-444f642c-62ed-4fd9-8136-a129d2de3783.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Polgári Válságkezelő Bizottság (CivCom)*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management](http://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Policy Framework for Security Sector Reform – Council Conclusions of the 2736th Council Meeting, General Affairs and External Relations, General Affairs, Luxembourg, 12 June 2006*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/90013.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/90013.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Presidency Conclusions – Brussels European Council Meeting, 14–15 December 2006*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Presidency Conclusions – Cologne European Council Meeting, 3 and 4 June 1999*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/57886.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/57886.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Presidency Conclusions – Copenhagen European Council Meeting, 12 and 13 December 2002*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Presidency Conclusions – Helsinki European Council Meeting, 10 and 11 December 1999*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm) (Letöltés ideje: 2017. 08. 01.)

- Presidency Conclusions – Laeken European Council Meeting, 14 and 15 December 2001.* Elérhető: [www.europarl.europa.eu/enlargement\\_new/european-council/pdf/laeken\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/european-council/pdf/laeken_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Presidency Conclusions – Nice European Council Meeting, 7, 8 and 9 December 2000.* Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/21005/nice-european-council-presidency-conclusions.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21005/nice-european-council-presidency-conclusions.pdf) (Letöltés ideje: 2017. 08. 01.)
- Press Remarks of the EU Representatives at Minsk Meetings* (2014). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-258\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-258_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- PRODI, Romano (2002): *A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability. “Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU.” Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5–6 December 2002.* Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-619\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Publication of New Figures on 2015 Official Development Assistance* (2016). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1363\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1363_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- QUATREMER, Jean (2010): *Lady Qui? Liberation.fr*, 2010. 02. 09. Elérhető: [www.liberation.fr/monde/2010/02/09/lady-qui\\_608793](http://www.liberation.fr/monde/2010/02/09/lady-qui_608793) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- RÁCZ András (2008a): Az ESDP fejlődésének első évtizede. *Nemzet és Biztonság*, 1. évf. 2. sz. 43–51. Elérhető: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/racz\\_andras-az\\_esdp\\_fejl\\_desenek\\_els\\_ev-tizede.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/racz_andras-az_esdp_fejl_desenek_els_ev-tizede.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- RÁCZ András (2008b): *Az Európai Unió katonai képességeinek fejlődése 1999–2004.* Doktori disszertáció. ELTE BTK Történelemtudományok Doktori Iskola. Elérhető: <http://doktori.btk.elte.hu/hist/racz/diss.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- RADAELLI, Claudio M. (2004): Europeanisation: Solution or Problem? *European Integration Online Papers*, Vol. 8. No. 16. Elérhető: [www.eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf](http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini ahead of the Foreign Affairs Council* (2014). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141117\\_05\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141117_05_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- REMEK Éva (2016a): Az EU bővítési politikája: a Nyugat-Balkán. In RAJNAI Zoltán – FREGÁN Beatrix – MAROSNÉ KUNA Zsuzsanna szerk.: *Tanulmánykötet a 7. BBK előadásából.* Budapest, Óbudai Egyetem. 190–198.
- REMEK Éva (2016b): Az Európai Unió bővítésének biztonságpolitikai aspektusai. In TÜRKE András István et al. szerk.: *Magyarország és a CSDP: Magyar szerepvállalás az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájában.* Budapest, Zrínyi Kiadó. 129–149.
- Report by the Reflection Group: A Strategy for Europe* (Brussels, 5 December 1995). Elérhető: [www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/ee1e9e7d-6d04-4b03-8cfe-661ba16218d0/Resources#307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/ee1e9e7d-6d04-4b03-8cfe-661ba16218d0/Resources#307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3_en&overlay) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Report Drawn up on Behalf of the Political Affairs Committee on European Political Cooperation and the Role of the European Parliament* (19 June 1981). Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/2001/12/12/c7c8bb8e-4e4b-4d23-a029-6e92a6bf4d4a/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2001/12/12/c7c8bb8e-4e4b-4d23-a029-6e92a6bf4d4a/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Report on European Political Cooperation* (1981). *Bulletin of the European Communities*, 1981/ Supplement 3. Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/2002/1/18/869a63a6-4c28-4e42-8c41-efd2415cd7dc/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/18/869a63a6-4c28-4e42-8c41-efd2415cd7dc/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- Review of the European Neighbourhood Policy (ENP): Stronger Partnerships for a Stronger Neighbourhood* (2015). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6121\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Revitalizing CSDP: Towards a Comprehensive, Realistic and Credible Defence in the EU (2016). *Senato della Repubblica*, 2016. 09. 11. Elérhető: [www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSI-ER/990802/3\\_propositions-franco-allemandes-sur-la-defense.pdf](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSI-ER/990802/3_propositions-franco-allemandes-sur-la-defense.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- RUGGIE, John Gerard (1993) Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations'. *International Organization*, Vol. 47. No. 1. 139–174. Elérhető: [www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Ruggie%201993.pdf](http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Ruggie%201993.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Russia–Ukraine Gas Deal Secures EU Winter Supply (2014). *BBC.com*, 2014. 10. 31. Elérhető: [www.bbc.com/news/business-29842505](http://www.bbc.com/news/business-29842505) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- RYE, Lise ed. (2013): *Distant Voices: Ideas on Democracy and the Eurozone Crisis*. Oslo, Akademia Publishing.
- SAZ-CARRANZA, Angel (2015): Agents as Brokers: Leadership in Multilateral Organizations. *Global Policy*, Vol. 6. No. 3. Elérhető: [www.researchgate.net/publication/282075489\\_Agents\\_as\\_Brokers\\_Leadership\\_in\\_Multilateral\\_Organizations](http://www.researchgate.net/publication/282075489_Agents_as_Brokers_Leadership_in_Multilateral_Organizations) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- SCHMIDT, Vivien A. (2004).: The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State? *JCMS*, Vol. 42. No. 5. 975–997. Elérhető: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.0021-9886.2004.00537.x> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- SCHMIDT, Vivien A. (2016): Conceptualising Europe as a Region-State. In SPANACOS, Anthony Petros – PANIZZA, Francisco eds. (2016): *Conceptualising Comparative Politics*. New York, Routledge. 17–46.
- Second Report on European Political Cooperation in Foreign Policy Matters (1973). *Bulletin of the European Communities*, 1973/9. Elérhető: [www.cvce.eu/en/obj/second\\_report\\_on\\_european\\_political\\_cooperation\\_in\\_foreign\\_policy\\_matters\\_copenhagen\\_23\\_july\\_1973-en-8b935ael-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f.html](http://www.cvce.eu/en/obj/second_report_on_european_political_cooperation_in_foreign_policy_matters_copenhagen_23_july_1973-en-8b935ael-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Serbia – Financial Assistance under IPA II. Elérhető: [http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/serbia\\_en](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/serbia_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- SIMON Pál (2005): *Európaizáció és globalizáció az európai uniós tagállamokban*. PhD-disszertáció. Elérhető: [www.doktori.econ.unideb.hu/download/pdf/kutatasiforum/2005jun/Simon\\_Pal.pdf](http://www.doktori.econ.unideb.hu/download/pdf/kutatasiforum/2005jun/Simon_Pal.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- SIPRI Military Expenditure Database*. Elérhető: [www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- SMITH, Michael (2004): Toward a Theory Of EU Foreign Policy-Making: Multi-Level Governance, Domestic Politics, And National Adaptation To Europe's Common Foreign And Security Policy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11. No. 4. 740–758.
- SOLANA, Javier ed. (2015): *More Union in European defence. Report of a CEPS Task Force February 2015*. Brussels, CEPS. Elérhető: [www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Speech by Federica Mogherini at the Public Seminar "EU as a Global Actor"* (2016). Elérhető: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/11588/speech-by-federica-mogherini-at-the-public-seminar-eu-as-a-global-actor\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/11588/speech-by-federica-mogherini-at-the-public-seminar-eu-as-a-global-actor_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- SPIEGEL, Peter (2013): EU Foreign Policy Chief Lady Ashton Comes of Age in Iran Talks. *Financial Times*, 2013. 11. 26. Elérhető: [www.ft.com/content/2cb1bfec-56a3-11e3-ab12-00144feabdc0](http://www.ft.com/content/2cb1bfec-56a3-11e3-ab12-00144feabdc0) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- SPINELLI, Altiero (1972): *The European Adventure. Tasks for the Enlarged Community*. London, Charles Knight & Co.
- SPINELLI, Altiero (1987): Risultati del Consiglio europeo di Aja. In VIRGILI, Piero ed.: *I discorsi al Parlamento Europeo: 1976–1986*. Bologna, Il Mulino. 8–16.
- Standard Eurobarometer. Elérhető: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the Announcement by Chancellor Merkel and President Hollande (2015). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150205\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150205_01_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- STAVRIDIS, Stelios (2001): “Militarizing” the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited. *The International Spectator*, Vol. 4. No. 36. 43–50.
- Stratégiai feljegyzés: a KBVP-missziók és -műveletek műveleti tervezési és végrehajtási képességei (2017). Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6881-2017-INIT/hu/pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- SZENT-IVÁNYI Balázs (2013): Az EU nemzetközi fejlesztéspolitikája előtt álló kihívások és válaszok. *Köz-gazdaság*, 18. évf. 1. sz. 227–232. Elérhető: [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1236/1/kg\\_2013n1p227.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1236/1/kg_2013n1p227.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- SZIGETVÁRI Tamás (2001): Az Európai Unió mediterrán politikája. *EU Working Papers*, 4. évf. 4. sz. 81–103. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/00000/00026/00014/pdf/euwp\\_EPA00026\\_2001\\_04\\_1\\_084-103.pdf](http://epa.oszk.hu/00000/00026/00014/pdf/euwp_EPA00026_2001_04_1_084-103.pdf) (letöltés ideje: 2018. 01. 01)
- TARDY, Thierry (2014): In Groups we Trust – Implementing Article 44 of the Lisbon Treaty. *EUISS Brief*, No. 27. Elérhető: [www.iss.europa.eu/content/groups-we-trust-%E2%80%93-implementing-article-44-lisbon-treaty](http://www.iss.europa.eu/content/groups-we-trust-%E2%80%93-implementing-article-44-lisbon-treaty) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- TARDY, Thierry (2017): MPCC: Towards an EU Military Command? *EUISS Brief*, No. 17. Elérhető: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2017%20MPCC.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2017%20MPCC.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Tervezet – A Tanács határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cls/cons\\_cons%282010%2908029/\\_cons\\_cons%282010%2908029\\_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cls/cons_cons%282010%2908029/_cons_cons%282010%2908029_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (2015). Elérhető: [www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- The Birth of an Agency. Elérhető: [www.eda.europa.eu/aboutus/our-history/the-birth-of-an-agency](http://www.eda.europa.eu/aboutus/our-history/the-birth-of-an-agency) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- The Crisis Management and Planning Directorate (CMPD). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_fr/8477/The%20Crisis%20Management%20and%20Planning%20-Directorate%20\(CMPD\)](http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_fr/8477/The%20Crisis%20Management%20and%20Planning%20-Directorate%20(CMPD)) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- The EU’s Many International Roles (2017). Elérhető: [http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



- The Europe Agreement will Replace the Trade and Economic Cooperation Agreement of 1988.* Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-92-27\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-27_en.htm?locale=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- The Europe Agreements with Poland and Hungary were Signed in December 1991.* Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-94-7\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-94-7_en.htm?locale=en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battle-groups* (2006). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp/\\_sede030909noteesdp\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp/_sede030909noteesdp_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- The Former Yugoslav Republic of Macedonia – Financial Assistance under IPA II.* Elérhető: [http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia\\_en](http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia_en) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy – The European External Action Service* (2009). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/31133/background-highrepresentative\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/31133/background-highrepresentative_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* (2014). Elérhető: [www.eeas.europa.eu/ashton](http://www.eeas.europa.eu/ashton) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments* (2011). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-878\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-878_en.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- The Spaak Report (21 April 1956).* Elérhető: [www.cvce.eu/content/publication/2007/2/27/4b911a0a-6bd0-4e88-bff9-4c87690aa4e8/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2007/2/27/4b911a0a-6bd0-4e88-bff9-4c87690aa4e8/publishable_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- TINDALE, Stephen (2013): *Priorities for EU Development Aid.* Elérhető: [www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrief\\_sct\\_development\\_14june13-7556.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrief_sct_development_14june13-7556.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- TINDEMANS, Leo (1976): European Union. Report. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/76. Elérhető: [http://ei.pitt.edu/942/1/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://ei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- TOCCI, Nathalie (2008): When and Why does the EU Act as a Normative Power in its Neighbourhood? In HEISBOURG et al. eds.: *What Prospects for Normative Foreign Policy in a Multipolar World?* ESF Working Papers, No. 29. Brussels, CEPS–IISS–DCAF–GCSP. 1–6. Elérhető: [www.files.ethz.ch/isn/88204/29\\_Full.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/88204/29_Full.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- TOCCI, Nathalie (2015): Towards an EU Global Strategy. In MISSIROLI, Antonio ed. (2015): *Towards an EU Global Strategy – Background, Process, References.* Paris, EU ISS. 115–117.
- TÓTH László (2005): A balkáni békefolyamat a biztonsági világhelyzet környezetében. *Hadtudomány*, 15. évf. 3. sz. 14–22.
- TRAYNOR, Ian (2010): Lady Ashton Endures Baptism of Fire as Europe’s First Foreign Policy Chief. *The Guardian*, 2010. 03. 01. Elérhető: [www.theguardian.com/world/2010/mar/01/baroness-ashton-european-criticism](http://www.theguardian.com/world/2010/mar/01/baroness-ashton-european-criticism) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Treaty of Alliance and Mutual Assistance between the United Kingdom and France (Dunkirk, 4 March 1947).* Elérhető: [www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a4ac066a1801/5d5a64ab-9c7c-4e19-b528-9e53f9ce937b/Resources#1fb9f4b5-64e2-4337-bc78-db7e1978de09\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a4ac066a1801/5d5a64ab-9c7c-4e19-b528-9e53f9ce937b/Resources#1fb9f4b5-64e2-4337-bc78-db7e1978de09_en&overlay) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Treaty on European Union* (1992). Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. Elérhető: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)

- Unió együttműködés a biztonság és a védelem területén* (2016). Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/policies/defence-security](http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/defence-security) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- Unió fejlesztéspolitika: a Bizottság hathatósabbá teszi a segélyezést, az eddiginél kevesebb ágazatot vesz célba, és a leginkább rászoruló országokat támogatja* (2011). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1184\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1184_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- VARGA Attila Ferenc (2010): Az európai kollektív önvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében, különös tekintettel az EU kollektív önvédelmi klauzulájára, és annak lehetséges alkalmazási körére. *Hadtudomány*, 20. évf. elektr. sz. Elérhető: [www.mhht.eu/hadtudomany/2010/2010\\_elektronikus/2010\\_e\\_20.pdf](http://www.mhht.eu/hadtudomany/2010/2010_elektronikus/2010_e_20.pdf) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- VARGA Miklós (2011): Az Európai Unió és a biztonsági szektor reformja. *Nemzet és Biztonság*, 4. évf. 9. sz. 39–51.
- VARGA Miklós (2012): Egy közös uniós stratégiai kultúra kilátásai – elméleti megfontolások és gyakorlati akadályok. *Külügyi Szemle*, 11. évf. 3. sz. 97–117.
- WALLACE, William (1983): Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System. In WALLACE, Helen et al. eds.: *Policy-Making in the European Community*. Oxford, Oxford University Press. 403–436.
- WATERFIELD, Bruno – KIRKUP, James (2009): Baroness Ashton Questioned over CND and Soviet Money. *The Telegraph*, 2009. 11. 25. Elérhető: [www.telegraph.co.uk/news/politics/6653340/Baroness-Ashton-questioned-over-CND-and-Soviet-money.html](http://www.telegraph.co.uk/news/politics/6653340/Baroness-Ashton-questioned-over-CND-and-Soviet-money.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- WATERFIELD, Bruno (2012): Baroness Ashton Absent from Two Thirds of European Commission Meetings. *The Telegraph*, 2012. 09. 20. Elérhető: [www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9555578/Baroness-Ashton-absent-from-two-thirds-of-European-Commission-meetings.html](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9555578/Baroness-Ashton-absent-from-two-thirds-of-European-Commission-meetings.html) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- WESSELS, Wolfgang (2013): *The EU System: A Polity in the Making. The Evolution of the Union's Institutional Architecture*. Berlin, Epubli.
- WHITMAN, Richard (1998): *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. London, Macmillan Press.
- WHITMAN, Richard (2002): The Fall, and Rise, of Civilian Power Europe? *National Europe Centre Paper*, No. 16. Elérhető: <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41589/3/whitman.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)
- WHITMAN, Richard (2011): *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*. New York, Palgrave Macmillan.
- WOUTERS, Jan – DUQUET, Sanderijn (2012): The EU and International Diplomatic Law: New Horizons? *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 7. No. 1. 3–49.
- ZEPTER, Bernhard (2004): Simply do it! In MORAN, James – PONZ CANTO, Fernando eds.: *Taking Europe to the World. 50 Years of the European Commission's External Service*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. 52–54.
- Zöld utat kapott az uniós Partnerségi Eszköz keretébe tartozó 8 új kezdeményezés* (2016). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3570\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3570_hu.htm) (Letöltés ideje: 2018. 01. 01.)



Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu) • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116  
E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető  
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt • Olvasószerkesztő: Tar Krisztina  
Korrektor: Cseh Réka • Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5877-06-3 (nyomtatott)  
ISBN 978-615-5877-07-0 (elektronikus)

Molnár Anna könyve mindenekelőtt azt szeretné bemutatni, hogy – a szó hagyományos értelmében – létezik-e valódi európai uniós külpolitika, vagy csupán az Európai Unió körül kialakult sajátos külkapcsolati és külügyi eszközrendszerrel beszélhetünk-e. Köztudott, hogy az 1957-es római szerződésben a „külpolitika” szó elő sem fordult, azonban Nyugat-Európa hat országának közös vállalkozása azonnal a nemzetközi élet új szereplőjét hívta életre. Egyrészt napjainkban láthatjuk, hogy az EU-nak nincs sem hagyományos értelemben vett, az államok szuverenitásával szorosan összefüggő külpolitikája, sem pedig olyan közös külpolitikája, amely hasonlítana az Európai Bizottsághoz rendelt kizárólagos vagy legalább megosztott hatáskörbe tartozó politikákhoz (például a közös kereskedelempolitikához). Másfelől pedig napjainkra egy ténylegesen működő mechanizmus alakult ki: jelentős méretű brüsszeli apparátus foglalkozik külpolitikai jellegű kérdésekkel, intézményes és költségvetési háttérrel. Harmadrészt az Európai Unió léte és működése olyan szakpolitikák sorát termelte ki, amelyek különböző módon és formában átfedést mutatnak a külpolitika területeivel, illetve hatásuk révén reagálásra késztetnek külső szereplőket.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-  
fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

Dialóg Campus

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**